РЕШЕНИЕ

по делу № 024/01/17-373/2023

о нарушении антимонопольного законодательства

16 мая 2023 года

г. Красноярск

коллегиальная часть решения оглашена на заседании 3 мая 2023

полном объеме решение изготовлено 16 мая 2023

Комиссия Красноярского УФАС России в составе: председатель Комиссии – ., заместитель руководителя управления; члены Комиссии, рассмотрев дело № 024/01/17-373/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении Краевого государственного бюджетного учреждения «Хребтовское лесничество» (ИНН 2407001354, место нахождения: 663468, Красноярский край, р-н Богучанский, п. Хребтовый, ул. Киевская, д.7б; далее – КГБУ «Хребтовское лесничество», Учреждение) в связи с выявлением в его действиях признаков нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ),

- в присутствии представителя Министерства лесного хозяйства Красноярского края Д.

- в отсутствии представителя КГБУ «Хребтовское лесничество», надлежащим образом уведомленных о времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступили материалы проверки краевого государственного бюджетного учреждения «Хребтовское лесничество» (далее – КГБУ «Хребтовское лесничество», Учреждение), проведенной Министерством лесного хозяйства Красноярского края (вх. № 23276/22 от 13.12.2022), с указанием на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, в том числе в части, касающейся осуществления Учреждением закупок у единственного поставщика на основании Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд КГБУ «Хребтовское лесничество».

По результатам рассмотрения указанных материалов, в связи с установлением в действиях КГБУ «Хребтовское лесничество» признаков нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившихся в установлении в Положении о закупке КГБУ «Хребтовское лесничество» (далее – Положение о закупках) подпункта 1 пункта 6.1 раздела 6, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», приказом Красноярского УФАС России № 36/23 от 13.02.2023 возбуждено настоящее дело.

Определением от 14.02.2023 о назначении дела № 024/01/17-373/2023 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрение дела назначено на 13.03.2023 (исх. № МД/2471/23 от 14.02.2023).

Определением от 13.03.2023 рассмотрение дела № 024/01/17-373/2023 отложено на 10.04.2023 в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств у КГБУ «Хребтовское лесничество».

Определением от 10.04.2023 рассмотрение дела № 024/01/17-373/2023 отложено на 03.05.2023 в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела.

Копия заключения об обстоятельствах дела направлена в адрес лиц, участвующих в деле 11.04.2023.

Возражения на заключение об обстоятельствах дела не поступали.

Дело № 024/01/17-373/2023 рассмотрено 03.05.2023 в присутствии представителя Министерства лесного хозяйства Красноярского края Долженковой Е.С., в отсутствие представителя КГБУ «Хребтовское лесничество», надлежащим образом уведомленных о времени и месте рассмотрения дела.

Комиссия, исследовав материалы дела № 024/01/17-373/2023, пришла к выводу о том, что в материалах дела содержатся достаточные доказательства для принятия законного, обоснованного и мотивированного решения по делу.

При рассмотрении дела № 024/01/17-373/2023 Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

В соответствии с пунктом 1.1 раздела 1 Устава КГБУ «Хребтовское лесничество», утвержденного Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 19.08.2021 № 86-1869-од (далее – Устав), КГБУ «Хребтовское лесничество» создано на основании распоряжения Правительства Красноярского края от 16.12.2014 № 1004-р путем изменения типа существующего краевого государственного казенного учреждения «Хребтовское лесничество».

КГБУ «Хребтовское лесничество» является некоммерческой организацией, созданной для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий учредителя в области лесных отношений (пункт 1.4 раздела 1, пункт 2.1 раздела 2 Устава).

Источниками формирования имущества и финансовых ресурсов Учреждения, в соответствии с пунктом 4.3 раздела 4 Устава, являются, в

том числе, средства от приносящей доход деятельности, дары и пожертвования юридических и физических лиц, а также субсидии из краевого бюджета на выполнение государственного задания.

Согласно позиции Третьего арбитражного апелляционного суда от 05.06.2018 по делу №А33-24280/2017 приносящей доход деятельностью может быть признана любая деятельность, повлекшая поступление имущества в законное владение, пользование и распоряжение учреждения.

Выполнение государственного задания является деятельностью, приносящей доход, поскольку осуществление такой деятельности связано с поступлением в пользу учреждения субсидий на выполнение государственного задания, что соответствует вышеприведенной позиции.

Таким образом, КГБУ «Хребтовское лесничество» признается хозяйствующим субъектом.

В соответствии с подпунктами «а»-«в» пункта 4 части 2 статьи 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), Закон №223-ФЗ устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг бюджетным учреждением при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 Закона №223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 указанного Федерального закона.

Таким образом, КГБУ «Хребтовское лесничество» осуществляя закупки, обязано руководствоваться указанным Законом № 223-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом №223-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее – положение о закупке).

Положение о закупке, согласно части 2 статьи 2 Закона №223, является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе

порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора, определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 Закона №223-ФЗ, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 28.04.2021 № 86-102-од утверждено Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд КГБУ «Хребтовское лесничество» (далее – Положение).

Как в силу части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ, так и в силу пункта 1.2.3 раздела 1.2 Положения, при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется следующими принципами:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, в том числе запрет на переговоры Заказчика (членов комиссии по закупкам) с участником закупки, если в результате создаются преимущественные условия для такого участника и (или) возникают условия для разглашения конфиденциальных сведений;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом стоимости жизненного цикла закупаемой продукции - при необходимости) и реализация мер, направленных на сокращение издержек Заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

При этом следует учесть, что согласно пункту 2 Стандарта осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденного ФАС России, разработанного с целью повышения открытости и прозрачности закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, увеличения количества участников закупки, развития конкуренции, а также недопущения нарушений положений Закона № 223-ФЗ и Закона № 135-ФЗ, при установлении в положении о закупке права заказчика осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) рекомендуется предусмотреть

исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком.

Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконтурных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы). Кроме того, закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика возможна по результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры.

Также в положении о закупке целесообразно предусмотреть обязанность обоснования необходимости заключения заказчиком договора с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), начальной (максимальной) цены договора и выбора им конкретного поставщика (исполнителя, подрядчика), с которым заключается такой договор.

Положение о закупке должно содержать исчерпывающий перечень применяемых способов закупок. При этом для повышения прозрачности проводимых закупок заказчику следует установить в положении о закупке критерии выбора заказчиком способа закупки товаров, работ, услуг в зависимости от предмета договора и или цены договора.

Таким образом, закупка любых товаров, работ, услуг осуществляется заказчиком в порядке, установленном законом о закупках, на основании положения о закупках, включающего в себя способы закупки, которые не противоречат принципам, определенным законодательством о закупках и законодательством о контрактной системе.

При проведении торгов имеет место состязательность участников, конкурирующих между собой за право заключить договор, и стремящихся выдвинуть организатору торгов наиболее выгодные условия договора по поставке товаров, выполнению работ или оказанию услуг. Именно торги позволяют максимально использовать механизм конкуренции и состязательности участников, достигая наиболее выгодных результатов, выдвигая более жесткие требования и условия по гарантиям исполнения, что и отвечает юридической природе торгов.

Проведение публичных процедур способствует развитию конкуренции за обладание правом исполнения договора путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц. Не проведение публичных процедур, когда это необходимо в силу закона, свидетельствует о предоставлении

необоснованных преимуществ при осуществлении хозяйственной деятельности исполнителю и, как следствие, о достижении соглашения, направленного на ограничение конкуренции.

Кроме того, как отмечено в пункте 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона №223-ФЗ, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 16.05.2018, избрание заказчиком способа закупки, который повлек за собой необоснованное ограничение круга потенциальных участников, нарушает принципы осуществления закупочной деятельности и положений Закона № 135-ФЗ.

Верховный Суд РФ также подчеркнул, что для целей экономической эффективности закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы). Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика возможна по результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры.

Таким образом, КГБУ «Хребтовское лесничество», при утверждении положения о закупках, должно обеспечить соблюдение также требований норм антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Указанный вывод находит свое отражение и в судебной практике (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21.07.2016 по делу № А33-1323/2016, от 14.11.2018 по делу № А33-1399/2018, от 05.06.2018 по делу № А33-24280/2017; решение Арбитражного суда Красноярского края от 02.10.2019 по делу № А33-22225/2019).

Пунктом 1.3.1 раздела 1.3 рассматриваемого Положения предусмотрено, что закупки могут быть конкурентными и неконкурентными.

Неконкурентной признается закупка, осуществленная у единственного поставщика (пункт 1.3.3 раздела 1.3 Положения).

Перечень случаев, в которых допускается закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определен пунктом 6.1 раздела 6 Положения. В него, в частности, входит основание, предусмотренное подпунктом 1 пункта 6.1 Положения, а именно: «необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 700 000 руб., включая НДС. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать восемьдесят процентов суммы

расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году».

Соответственно, действующее Положение предусматривает альтернативные ограничения годового объема закупок с единственным поставщиком – 2 млн. рублей или 80% суммы расходов.

Согласно информации, представленной КГБУ «Хребтовское лесничество» в антимонопольный орган (исх. № 55 от 20.01.2023; вх. № 1357-ЭП/23 от 23.01.2023):

- совокупный годовой объем закупок за 2020 год составил 1 847 325,60 рублей (закупки у единственного поставщика). Договоры по результатам конкурентных закупок не заключались;

- совокупный годовой объем закупок за 2021 год составил 1 341 844,38 рублей (закупки у единственного поставщика). Договоры по результатам конкурентных закупок не заключались;

- совокупный годовой объем закупок за 2022 год составил 9 846 092,92 рублей (закупки у единственного поставщика). Договоры по результатам конкурентных закупок не заключались.

Таким образом, в 2020, 2021, 2022 годах объем закупок у единственного поставщика составил 100 %.

Предметом договоров, заключенных КГБУ «Хребтовское лесничество» с единственными поставщиками в 2020 году, являются: нефтепродукты, приобретение запасных частей, страхование гражданской ответственности, приобретение ТМЦ, заправка и ремонт картриджей, приобретение товаров и т.д.; в 2021 году: страхование гражданской ответственности, заправка и ремонт картриджей, нефтепродукты, приобретение ТМЦ, приобретение запасных частей и т.д.; в 2022 году: нефтепродукты, приобретение запасных частей, приобретение ТМЦ, страхование гражданской ответственности, информационно-техническое сопровождение программных продуктов, и т.д.

Исходя из анализа указанных договоров, являющиеся их предметом товары, работы и услуги обращаются на высококонкурентных рынках.

При этом, 100 % объема закупок Учреждения приходится именно на товары (работы, услуги), стоимость которых не превышает 700 тыс. рублей.

Таким образом, КГБУ «Хребтовское лесничество», установив ограничение годового объема закупок у единственного поставщика в размере не

более 80% суммы расходов, обладает возможностью полностью удовлетворить свою потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика, что оказывает влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках, предоставляет заказчику по своему субъективному усмотрению определять поставщика того или иного товара, услуги.

Кроме того, как следует из представленных Учреждением реестров договоров, исполнителем конкретных услуг, поставщиком определенных товаров за период 2020-2022 гг. мог выступать один и тот же хозяйствующий субъект (например, нефтепродукты – АО «Красноярскнефтепродукт», приобретение ТМЦ – преимущественно ИП Марченко., приобретение запасных частей – преимущественно ИП Бедрицкий).

В частности, основным видом деятельности, осуществляемым ИП Бедрицкий, является деятельность по розничной торговле бытовыми электротоварами в специализированных магазинах – код ОКВЭД 47.54.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – Торговля розничная бытовыми электротоварами в специализированных магазинах (код ОКВЭД 47.54) в Красноярском крае зарегистрировано 214 юридическое лицо.

Таким образом, имеется большое количество лиц, как юридических, так и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на соответствующих товарных рынках, имеющих возможность участвовать в торгах, ограниченных только территориальными границами на анализируемых рынках.

Из письменных пояснений КГБУ «Хребтовское лесничество», представленных до момента рассмотрения дела следует, что учреждение вынуждено внести в план финансово-хозяйственной деятельности на 2023 год и плановые период 2024-2025 гг. и уменьшить доход по приносящей доход деятельности на 2023 год в связи с отсутствием заказчика на выполнение работ по искусственному лесовосстановлению и внести изменение в Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд учреждения. В связи с указанным уменьшением дохода от приносящей доход деятельности совокупный годовой объем закупок на 2023 год и плановые период 2024-2025 гг. составит 5 514 462,68. Кроме этого учреждение признало свою вину в совершенном нарушении.

Из письменных пояснений Министерства лесного хозяйства Красноярского края, данных в ходе рассмотрения настоящего дела

следует, что Министерством был издан приказ № 86-1030-од от 26.04.2023 года, которым подпункт 1 пункта 6.1 Раздела 6 изложен в следующей редакции: «Необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 700 000 рублей, включая НДС. При этом годовой объем закупок, которые Заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок Заказчика».

Комиссия по рассмотрению дела № 024/01/17-373/2023, изучив материалы дела, пояснения и доводы лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

Согласно положению части 1 статьи 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов.

Частью 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ установлено, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом № 223-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона № 223-ФЗ правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Таким образом, из диспозиции указанных правовых норм следует, что и Закон № 44-ФЗ, и Закон № 223-ФЗ относятся к актам гражданского законодательства.

Согласно пункту 1 статьи 7 Гражданского кодекса РФ, в случаях, когда регулируемые гражданским законодательством отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется гражданское законодательство, регулиющее сходные отношения (аналогия закона).

Из системного толкования вышеприведенных правовых норм следует, что допустимо применение норм Закона № 44-ФЗ к правилам, установленным Законом № 223-ФЗ в части, неурегулированной Законом № 223-ФЗ.

Нормы Закона № 223-ФЗ не регламентируют процедуры осуществления юридическими лицами закупочной деятельности, но определяют основные принципы и требования, направленные на обеспечение прозрачности закупочной деятельности, которыми должны руководствоваться заказчики.

Принципы, определяемые частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ, вне зависимости от способа закупки должны соблюдаться в полной мере.

При этом цели и принципы указанных федеральных законов идентичны.

Соответственно, действия заказчика должны соответствовать указанным целям, при этом праву заказчика на своевременное и полное удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности корреспондирует обязанность по обеспечению возможности участия юридических и физических лиц в закупке на конкурентной основе, стимулированию такого участия, развитию добросовестной конкуренции, обеспечению гласности и прозрачности закупки, предотвращению коррупции и других злоупотреблений (указанная правовая позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 14.08.2015 по делу № А60-47219/2014).

Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы).

Отдавая в отдельных случаях предпочтение такому способу как осуществление закупки у единственного поставщика, заказчик должен иметь разумные и объективные причины, объясняющие, что применение конкурентных процедур либо является неэффективным (например, если товарный рынок ограничен или цены на объект закупки колеблются в узком диапазоне), либо в значительной степени лишают заказчика того результата, которого он намеревался достичь, планируя закупку (осуществление срочного размещения заказа, закупка на товарном рынке, где преобладает недобросовестная конкуренция). В ином случае выбор данного неконкурентного способа размещения заказа представляет собою злоупотребление правом, намеренное уклонение от конкурентных процедур вопреки принципам осуществления закупок, а также целям правового регулирования в данной сфере (определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.09.2021 № 306-ЭС21-11589).

В свою очередь, при проведении торгов имеет место состязательность участников, конкурирующих между собой за право заключить договор, и стремящихся выдвинуть организатору торгов наиболее выгодные условия договора по поставке товаров, выполнению работ или оказанию услуг. Именно торги позволяют максимально использовать механизм конкуренции и состязательности участников, достигать наиболее выгодных результатов, выдвигая более жесткие требования и условия по гарантиям исполнения, что и отвечает юридической природе торгов.

Проведение публичных процедур способствует развитию конкуренции за обладание правом исполнения договора путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц.

Кроме того, проведение торгов обеспечивает выбор наилучшего исполнителя заказа по цене, времени и качеству исполнения. Тем самым, только при проведении конкурентных процедур наилучшим образом достигаются принципы эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ и услуг, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Учитывая изложенное, при определении в Положении допустимого размера годового объема закупок с единственным поставщиком Учреждение, как заказчик, должно было исходить из аналогии с теми ограничениями, что установлены Законом №44-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта

или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Указанный перечень признаков ограничения конкуренции не является исчерпывающим.

В силу части 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ положения части 1 указанной статьи распространяются, в том числе, на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Из системного толкования названных норм следует, что при осуществлении закупочной деятельности, заказчики, на которых распространяется Закон № 223-ФЗ, не должны допускать действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Данные действия не должны допускаться независимо от способа закупки.

КГБУ «Хребтовское лесничество», посредством установления в Положении нормы, позволяющей Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, получило возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, что является необходимым признаком конкуренции (пункт 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ).

Для определения факта нарушения антимонопольного законодательства необходимо, прежде всего, установить товарный рынок, на котором допущено нарушение и предполагается влияние на конкуренцию, и состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке. С указанной целью управлением проведен анализ состояния конкуренции.

В соответствии с пунктом 10.9 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок), по делам, возбужденным по

признакам нарушения статьи 17 Закона № 135-ФЗ, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- определение временного интервала исследования товарного рынка;
- определение предмета торгов;
- определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах.

Поскольку в рассматриваемом деле закупки осуществлялись Учреждением на различных товарных рынках, то антимонопольным органом в качестве примера был проведен анализ состояния конкуренции на рынке, исходя из договоров, заключенных КГБУ «Хребтовское лесничество» с ИП Бедрицким на приобретение запасных частей.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, под товарным рынком понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Таким образом, в рассматриваемом случае товарный рынок определен как рынок поставки запасных частей на территории Красноярского края.

Временной интервал исследования определен как ретроспективное исследование состояния конкуренции на рынке по поставке запасных частей за 2020-2022 годы.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Таким образом, под товаром, в том смысле, какой в него вкладывает Закон № 135-ФЗ, понимается поставка запасных частей.

Основным видом деятельности, осуществляемым ИП Бедрицкий, является деятельность по розничной торговле бытовыми электротоварами в специализированных магазинах – код ОКВЭД 47.54.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – Торговля розничная бытовыми электротоварами в специализированных магазинах (код ОКВЭД 47.54) в Красноярском крае зарегистрировано 214

юридическое лицо.

Таким образом, имеется большое количество лиц, как юридических, так и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на соответствующих товарных рынках, имеющих возможность участвовать в торгах, ограниченных только территориальными границами на анализируемых рынках.

С учетом вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что рынок по поставке запасных частей на территории Красноярского края является конкурентным.

Схожие результаты будут при анализе и иных товарных рынков, на которых КГБУ «Хребтовское лесничество» осуществляло свои закупки в рассматриваемый период (закупка ТМЦ, поставка топлива).

Вышеназванное означает, что КГБУ «Хребтовское лесничество», посредством установления рассматриваемого положения, создало условия, предусматривающие возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по всем потребностям Учреждения, что позволяет КГБУ «Хребтовское лесничество» осуществлять выбор единственного поставщика, создавая препятствия в доступе на конкурентные товарные рынки иным хозяйствующим субъектам, независимо от наличия конкурентного рынка, что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции.

При этом принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки является одним из основополагающих принципов Закона № 223-ФЗ, соблюдение которого в свою очередь направлено на обеспечение как прав хозяйствующих субъектов, так эффективности расходования бюджетных средств, осуществления закупок по обоснованным рыночным ценам, сложившимся в условиях свободного спроса и предложения.

Соответственно, установление в Положении о закупке нормы, позволяющей Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать 80% суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, привело к тому, что КГБУ «Хребтовское лесничество» получило возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему

субъективному усмотрению, что исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара и не позволяет прийти к выводу о том, что принцип эффективного расходования финансовых средств и отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки считаются соблюденными.

Частью 1 статьи 3 Закона № 135-ФЗ установлено, что названный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта

или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Указанный перечень признаков ограничения конкуренции не является исчерпывающим.

В силу части 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, положения части 1 настоящей статьи распространяются, в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Из системного толкования названных норм следует, что при осуществлении закупочной деятельности, заказчики, на которых распространяется Закон № 223-ФЗ, не должны допускать действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Данные действия не должны допускаться независимо от способа закупки.

Следовательно, КГБУ «Хребтовское лесничество» допустило злоупотребление своим правом на самостоятельное установление в Положении о закупке (подпункт 1 пункта 6.1 Положения) требований к закупке, в том числе порядка подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условий их применения.

Как следует из письменных пояснений Министерства лесного хозяйства Красноярского края, 24.03.2023 года в адрес Министерства поступило письмо от КГБУ «Хребтовское лесничество», которым учреждение просило внести изменения в Положение о закупках. На основании этого Министерством был издан приказ № 86739-од от 28.03.2023 года, которым подпункт 1 пункта 6.1 Раздела 6 изложен в следующей редакции: «Необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 700 000, 00 рублей, включая НДС. При этом годовой объем закупок, которые Заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 6 000 000 рублей или не должен превышать 50% совокупного годового объема закупок Заказчика».

Однако указанное не позволяет Комиссии сделать однозначный вывод о том, что нарушение устранено, поскольку как следует из анализа изменений, Учреждение вправе выбирать ограничение, которому будут следовать в текущем финансовом году: либо это будет максимальная сумма контрактов, заключенных с единственным поставщиком за год, либо это будет объем закупок у единственного поставщика, который равен 50% от общего объема закупок.

Вместе с тем, как следует из материалов настоящего дела, Учреждение в 2021 году всего заключило контрактов на сумму 1 389 584,10 рублей, что полностью попало бы в пределы максимальной суммы для заключения контрактов с единственным поставщиком (6 000 000 рублей), в 2022 году на сумму 9 782 118,18 рублей, что свидетельствует о том, что заключения контрактов на сумму 6 000 000, 00 рублей в год превысило бы установленный порог в 50% от общей суммы закупок.

Таким образом, внесенные в Положение о закупках изменения в части установления суммы годового объема закупок, которые заказчик - КГБУ «Хребтовское лесничество» вправе осуществить у единственного поставщика в размере 6 000 000 руб. не обеспечивает соблюдение установленных частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ таких принципов как равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции, целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг

Непроведение КГБУ «Хребтовское лесничество» публичных процедур на право заключения договоров на различных товарных рынках, на которых Учреждение заключало договоры с единственным поставщиком, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ некоторым хозяйствующим субъектам при осуществлении хозяйственной деятельности и ограничении доступа иным хозяйствующим субъектам на соответствующий товарный рынок.

Таким образом, в действиях КГБУ «Хребтовское лесничество» усматривается нарушение части 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившееся в установлении в Положении о закупке подпункта 1 пункта 6.1, позволяющих Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок составляющим 6 000 000 руб., тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Таким образом, при указанных фактических обстоятельствах в действиях

КГБУ «Хребтовское лесничество» имеет место нарушение частей 1 и 5 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся во включение в Положение о закупках подпункта 1 пункта 6.1, позволяющих Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок составляющим 6 000 000 руб., тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Согласно подпунктам «в-г» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона № 135-ФЗ антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в ФЗ «О защите конкуренции», обязательные для исполнения предписания, в том числе о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. На дату составления решения по делу № 024/01/17-373/2023 КГБУ «Хребтовское лесничество» и Министерство лесного хозяйства Красноярского края представили доказательства добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства.

Спорный пункт Положения о закупках был изменен в соответствии с действующим антимонопольным законодательством.

Комиссия принимает данное обстоятельство во внимание и приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания, в связи с добровольным устранением нарушения.

На основании вышеизложенного, Комиссия по рассмотрению дела № 024/01/17-373/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 17, 23, 41, 45, 49 Закона № 135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать КГБУ «Хребтовское лесничество» нарушившим части 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, в части установления в Положении о

закупке подпункта 1 пункта 6.1, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок составляющим 6 000 000 руб., тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

2. Учитывая, что установленное нарушение КГБУ «Хребтовское лесничество» добровольно устранило и нарушение является оконченным - обязательное для исполнения предписание не выдавать.

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьей 52 Закона № 135-ФЗ в течение трех месяцев с момента вынесения решения.