21.02.2022 г.
Симферополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю (далее – Комиссия Крымского УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

<...>;

Члены комиссии:

<...>,

рассмотрев дело № 082/01/16-171/2022, возбужденное в отношении Департамента городского хозяйства администрации города Евпатории Республики Крым (далее – ДГХА) и <...> по признакам нарушения статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю (далее – Крымское УФАС России, антимонопольный орган) в рамках рассмотрения дела № 082/01/16-119/2022, возбужденного в отношении ДГХА и индивидуального предпринимателя Захарова Антона Валерьевича по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях ДГХА и
<...> при заключении муниципальных контрактов на оказание услуг по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования.

Приказом от 10.11.2022 № 348 в отношении ДГХА и <...> возбуждено дело **082/01/16-171/2022** по признакам нарушения статьи 16 Закона

о защите конкуренции.

К рассмотрению дела привлечены:

- в качестве ответчиков: Департамент городского хозяйства администрации (ОГРН 1149102177927, ИНН 910706655440, КПП 911001001, адрес: 297501, Республика Крым, г. Евпатория, ул. им.60-летия ВЛКСМ, д. 10); Индивидуальный предприниматель <...>.

В ходе рассмотрения дела, изучения представленных сторонами пояснений и документов, Комиссией Крымского УФАС России установлено следующее.

В соответствии с пунктом 27 статьи 7 Устава муниципального образования – городского округа Евпатория Республики Крым, принятого Решением Евпаторийского городского совета Республики Крым от 7 ноября 2014 года
№ 1-4/14 к вопросам местного значения городского округа относятся организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

В свою очередь, в соответствии с подпунктом 1 пункта 4.1.13 Положения о департаменте городского хозяйства администрации города Евпатории Республики Крым, утвержденного Решением 7 сессии 1 созыва Евпаторийского городского совета от 05.12.2014 № 1-7/6 «Об учреждении департамента городского хозяйства администрации города Евпатории Республики Крым и утверждении Положения о департаменте» к ведению департамента относится организация сбора и вывоза бытовых отходов с территорий жилых микрорайонов, муниципальных объектов благоустройства городского округа Евпатория Республики Крым, подпунктом 2 пункта 4.1.1.4 – организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования.

Частью 1 статьи 54 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), а также пунктов 1 и 2 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ государственные органы, органы управления внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов могут вступать в договорные отношения только посредством заключения государственного и муниципального контракта. Государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе и в пределах лимитов бюджетных обязательств.

В силу положений части 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с частью 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Статьей 93 Закона о контрактной системе предусмотрены случаи, когда возможно осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) без использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

На основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ или услуг на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

В период с 01.11.21 по 29.11.21 между ДГХА и <...> заключено 11 муниципальных контрактов, предметом которых являлось оказание услуг по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования (далее – муниципальные контракты).

Анализом технических заданий к муниципальным контрактам установлено, что в цену контрактов заложена почасовая оплата работы специализированной техники (далее – спец. техника) размером в 6 000 руб. за 1 час. При этом, в большинстве технических заданий объем оказываемых услуг рассчитан исходя из ежедневной работы нескольких комплектов спец. техники. Отсутствие четкого объема оказываемых услуг и обоснования (калькуляции) стоимости работ спец. техники значительно увеличивает цену контрактов.

В рассматриваемый период ДГХА оплатил работы по указанным контрактам на сумму 5 628 000,00 рублей в 2021 году. Таким образом, закупка услуг по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования стоимостью 5 628 000,00 рублей в 2021 году не могла осуществляться у единственного исполнителя, а должна была проводиться конкурентным способом.

В своих письменных пояснениях ДГХА сообщает, что им был проведен анализ рынка услуг в сфере ликвидации несанкционированных свалок. По результатам проведенного анализа, ДГХА были направлены коммерческие предложения в адрес <...>, <...> и <...>

В стоимость услуг по ликвидации несанкционированных свалок входили следующие мероприятия:

- аренда спец. техники;

- сбор отходов и ликвидация (механическая) несанкционированных мест накопления отходов;

- погрузка отходов на специализированный транспорт;

- транспортировка отходов в места санкционированного размещения и/или утилизация.

Согласно предоставленным коммерческим предложениям, хозяйствующие субъекты предложили следующую стоимость почасовой аренды спец. техники: <...> – 6 000 рублей, <...> – 6 500 рублей, <...> – 6 800 рублей.

Вместе с тем ДГХА не были предоставлены сведения и документы, составленные в ходе проведенного анализа рынка. В ответ на запрос пояснений о порядке определения круга хозяйствующих субъектов, готовых предоставить услуги по ликвидации несанкционированных свалок, ДГХА указывает что такие субъекты определялись в соответствии со статьей 22 Закона о контрактной системе.

Также Крымское УФАС России обращает внимание на то, что вышеуказанные хозяйствующие субъекты направили свои коммерческие предложения в один день 01.10.2021 по схожей форме – без указания калькуляции (расчета) стоимости своих услуг.

Крымским УФАС Росси установлено, что для ликвидации несанкционированных свалок <...> заключил договоры с ООО «Евпатранс+» и <...> на предоставление услуг спец. техники с экипажем.

Согласно заключенному с ООО «Евпатранс+» договору № 0510/21 от 04.10.2021 и дополнительными соглашениям к нему (№ 1 от 19.10.2021, № 2 от 27.10.2021, № 3 от 30.10.2021, № 4 от 18.11.2021) стоимость почасовой аренды спец. техники в октябре-ноябре 2021 года составляла 1 350 руб. Стоимость почасовой аренды спец. техники по договору с <...> (№ 55 от 01.10.2021) составила 1 300 руб. за мини погрузчик и 1 500 руб. за Маз.

Исходя из анализа актов выполненных работ ООО «Евпатранс+», арендованная <...> спец. техника работала в количестве 2-3 единиц техники по 14 часов в день. Вместе с тем в материалах дела имеются путевые листы спец. техники, согласно которым ООО «Евпатранс+» выпускало на линию только по одной единице техники в день, в то время как цена большинства контрактов была рассчитана исходя из ежедневной работы нескольких комплектов спец. техники. При этом <...> не представлено сведений и документов, подтверждающих наличие собственных экипажей для оказания услуг по уборке несанкционированных свалок.

Частью 3 статьи 94 Закона о контрактной системе установлено, что для проверки предоставленных исполнителем результатов, предусмотренных контрактом в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соответствии с разделом муниципальных контрактов «Требования к сдаче-приемке оказанных услуг» проверка оказания услуг, осуществляемых исполнителем, производится заказчиком на протяжении всего срока действия контракта и включает контрольные мероприятия по подготовке исполнителя к оказанию услуг, контрольные мероприятия по проверке качества оказания услуг.

Контрольные мероприятия проводятся заказчиком путем изучения документации исполнителя, обследований и проверок объемов, выполнения и качества оказания услуг.

Согласно разделу 7 «Порядок сдачи и приемки работ» каждого контракта приемка услуг на соответствие объема и качества требованиям, установленным в контракте производится в течение трех рабочих дней после получения документов, установленных в пункте 7.2 Контракта и при наличии всех фото и видеозаписей выполнения обязательств, установленных контрактом.

Ответчики предоставили четыре скриншота группы «Уборка города» в мессенджере «WhatsApp» и USB-носитель с фотоматериалами. Вместе с тем, не представлены сведения о дате, времени и месте фотофиксации уборки свалок. Также не представлены документы и информация, свидетельствующая о том, что ДГХА проводилась экспертиза результатов указанных контрактов и выполнялись какие-либо контрольные мероприятия по проверке оказания услуг по ликвидации несанкционированных свалок.

Проверкой контрактов установлено, что в 10 из 11 контрактов срок оказания услуг предшествовал дате заключения контрактов - контракты были заключены после завершения установленного в них срока оказания услуг, то есть контракты содержат ретроактивную оговорку.

Включение в контракты ретроактивной оговорки противоречит части 1 статьи 94 Закона о контрактной системе, которой установлено, что исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Федеральным законом.

В условиях вышеуказанных контрактов исполнитель обязуется своевременно оказать услуги по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования на условиях контрактов и сдать их заказчику.

В указанных контрактах место оказания услуг в техническом задании не конкретизировано – согласно пункту 1.4. контрактов местом оказания услуг является территория общего пользования муниципального образования.

Вышеуказанные контракты образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную самостоятельными контрактами для формального соблюдения указанного выше ограничения, предусмотренного специальным законом, с целью уйти от соблюдения конкурентных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе. Аналогичный довод изложен в постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.01.2023 г. № Ф03-6706/2022.

В соответствии с пунктом 3.5.1 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567, идентичными признаются работы, услуги, обладающие одинаковыми характерными для них основными признаками (качественными характеристиками), в том числе реализуемые с использованием одинаковых методик, технологий, подходов, выполняемые (оказываемые) подрядчиками, исполнителями с сопоставимой квалификацией.

Из материалов дела усматривается, что предметом спорных контрактов является оказание услуг по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования.

ДГХА, заключив договоры с <...>, без проведения торгов, создал преимущественные условия деятельности одному хозяйствующему субъекту, необоснованно сократив число подрядчиков, которые могли бы участвовать в торгах и конкурировать за получение контракта, в том числе снизить цену закупки.

Отсутствие публичных процедур приводит к неэффективному использованию бюджетных средств. При составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) (статья 34 Бюджетного кодекса РФ).

В результате заключения ДГХА контрактов с <...>, как с единственным поставщиком, <...> без участия в конкурентной борьбе получил доступ к оказанию услуг по цене, превышающей цену услуг субподрядчиков.

Следовательно, ДГХА не обеспечил эффективность финансовых

вложений, проявил субъективный подход к выбору контрагентов и не обеспечил равный доступ всем потенциальным участникам данного товарного рынка, что существенным образом влияет на конкуренцию.

Заключение договоров в обход публичных процедур предполагает наличие вины обеих сторон соглашения, поскольку оно заключено в целях недопущения конкуренции и получения права на выполнение работ в приоритетном порядке.

В соответствии со статьей 420 Гражданского кодекса Российской Федерации договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

В силу статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом или иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Таким образом, обязанность проверять соответствие положений договора и правовых оснований для его заключения действующему законодательству, в том числе Закону о защите конкуренции, возложена на обе стороны договора.

Заключение договора, являющегося согласованием воли сторон о всех существенных условиях, в том числе противоречащих антимонопольному законодательству, свидетельствуют о наличии признаков антиконкурентного соглашения.

Изучив материалы дела, Комиссия Крымского УФАС России приходит к следующему выводу.

Законом о защите конкуренции устанавливаются организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения: монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации. Целями данного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров,

свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (статья 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно статье 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган наделен рядом полномочий в целях реализации своих функций и целей данного Закона, в том числе по недопущению действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции 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.

Признаки ограничения конкуренции сформулированы в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции: 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.

Согласно пункту 4 статьей 16 Закона о защите конкуренции

запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме, при этом факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключенности в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством (статьи 154, 160, 432, 434 ГК РФ).

Так как сделка заключается с согласия двух сторон, следовательно, отказ от участия в соглашении исключает возможность его реализации.

В пункте 75 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» разъяснено, что применительно к статьям 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы.

ДГХА определил закупку у единственного поставщика, а <...> согласился на участие в данном соглашении в целях получения преимуществ перед иными хозяйствующими субъектами на оказание услуг по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования.

Для квалификации действий хозяйствующего субъекта и органа власти (либо организации, осуществляющей функции органа власти), как не соответствующих статье 16 Закона о защите конкуренции, необходимо установить наличие соглашения между указанными лицами или их согласованных действий и наступление (возможность наступления) в результате этих действий (соглашения) последствий, связанных с недопущением, ограничением, устранением конкуренции.

При этом, как указывалось выше, у ДГХА и <...> отсутствовали правовые основания для заключения спорных контрактов без проведения конкурентных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Комиссией Крымского УФАС России установлено, что рынок услуг по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципального образования является конкурентным.

В рассматриваемом случае поведение ответчиков и совершенные ими действия позволяют сделать вывод о том, что ими достигнуто антиконкурентное соглашение, направленное на обход конкурентных процедур при реализации государственной нужды и ограничению доступа подрядных организаций по выполнению работ на конкурентном рынке.

На основании изложенного, Комиссией Крымского УФАС России в действиях ДГХА и <...>установлено нарушение пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключения устного соглашения между указанными субъектами, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.