РЕШЕНИЕ

по делу № 024/01/17-2564/2022

о нарушении антимонопольного законодательства

01 июня 2023 года г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена по окончании рассмотрения дела 18.05.2023.

В полном объеме решение изготовлено 01.06.2023.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии рассмотрев дело № 024/01/17-2564/2022 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении Краевого государственного автономного учреждения «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов» (ИНН 2463235719, ОГРН 1122468013920, место нахождения: 660036, Красноярский край, г. Красноярск, ул. Академгородок, д. 50а, к. 2; далее – КГАУ «Лесопожарный центр», 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: Худорбы А.И. (доверенность № 27/2023 от 13.01.2023), представителя КГАУ «Лесопожарный центр»; Ласкаевой А.Д. (доверенность № 21/2023 от 12.01.2023), представителя КГАУ «Лесопожарный центр»; Долженковой Е.С. (доверенность от 16.05.2022), представителя от Министерства лесного хозяйства Красноярского края; в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение УФСБ России по

Красноярскому краю (исх. № 6/1/2564 от 18.06.2022; вх. № 11413 от 27.06.2022) о проверке действий КГАУ «Лесопожарный центр», связанных с заключением договора № 1470/д от 06.06.2022 с обществом с ограниченной ответственностью «АэроГео» (ИНН 2466127366, ОГРН 1052466025985, далее – ООО «АэроГео») на оказание авиационных услуг по тушению лесных пожаров без проведения процедуры торгов, а также действий, связанных с заключением иных договоров, на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения обращения, в связи с установлением в действиях КГАУ «Лесопожарный центр» признаков нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившихся во включении в Положение о закупке КГАУ «Лесопожарный центр» (далее – Положение) подпунктов 31, 32, 33, 34, 50, 51 пункта 4.7.1 раздела 4, позволяющих Учреждению удовлетворить различные потребности за счет закупки у единственного поставщика, без использования конкурентных способов, без ограничения цены договора, 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 и является необходимым признаком конкуренции (пункт 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ), а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит основным принципам, установленным частью 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), приказом Красноярского УФАС России № 254 от 26.09.2022 возбуждено настоящее дело.

Определением от 04.10.2022 о назначении дела № 024/01/17-2564/2022 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению к участию в рассмотрении дела в качестве заявителя привлечено УФСБ России по Красноярскому краю, в качестве ответчика – КГАУ «Лесопожарный центр», рассмотрение дела назначено на 27.10.2022 (исх. № ЕК/15853/22 от 04.10.2022).

К рассмотрению дела от КГАУ «Лесопожарный центр» поступили письменные пояснения (вх. № 19026/22 от 21.10.2022) и запрошенные Определением от 04.10.2022 сведения. Согласно представленным пояснениям, Учреждение несогласно с доводами антимонопольного органа, полагает их необоснованными в силу следующего:

- в части довода Управления о том, что включение в действующие в период с 01.01.2020 по 30.06.2022 пп. 31, 32, 33, 34, 50, 51 пункта 4.7.1 является злоупотреблением права, КГАУ «Лесопожарный центр» отмечает, что порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки устанавливается положением о закупке. Законом № 223-ФЗ не ограничена предельная стоимость закупки у единственного поставщика. Заказчик самостоятельно определяет ее в положении о закупке в зависимости от масштаба хозяйственной деятельности, объема закупок и иных показателей. По смыслу положений Закона № 223-ФЗ, не являются единственными допустимыми основаниями для закупки у единственного поставщика основания, приведенные Управлением в абз. 11 стр. 11 Определения, в частности: товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках; проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (напр. ликвидация последствий ч/с, форс-мажор). Управлением на основе

анализа Положения о закупках сделан вывод о том, что оно уже содержит пп. 35 п. 4.7.1, согласно которому Учреждение имеет право осуществить закупку у единственного поставщика в случае, если потребность возникла вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов закупки, требующих затрат времени – нецелесообразно. Вместе с тем, как отмечает КГАУ «Лесопожарный центр», с учетом специфики деятельности, Учреждение имеет разумные и объективные причины в определенных случаях не использовать конкурентные процедуры в связи с их затяжным характером. С учетом переменного характера объема товаров, работ и услуг, необходимых для нормального функционирования Учреждения в пожароопасный сезон, закупка в полном объеме всех видов необходимых товаров и услуг для прохождения пожароопасного сезона с использованием конкурентных процедур заблаговременно – невозможна. Выводы Управления о несоответствии антимонопольному законодательству пунктов 31-34, 50, 51 основаны на анализе договоров, которые заключены непосредственно в рамках подпункта 35 Положения о закупках;

- относительно довода Управления о том, что закупка необходимых товаров, работ и услуг без проведения конкурентных процедур с единственным поставщиком может приводить к тому, что цена формируется исходя из объективной оценки конкретного поставщика, КГАУ «Лесопожарный центр» отмечает, что по смыслу положений ч. 18, 20, 22 ст. 3.2 Закона № 223-ФЗ, используемые конкурентные процедуры предполагают, что цена и условия конкретной закупки при использовании конкурентных процедур изначально формируется исходя из субъективной оценки конкретного поставщика, что не может свидетельствовать об ограничении конкуренции. Формирование цен и выгодных условий конкретного договора с единственным поставщиком происходит вследствие его субъективной оценки поставляемых товаров, работ или услуг. Это не указывает на ограничение конкуренции ввиду того, что выборка единственного поставщика осуществляется непосредственно заказчиком по критерию оперативности поставки товаров/предоставления услуги/оказания работ с использованием метода сопоставимых рыночных цен. КГАУ «Лесопожарный центр» отмечает, что Учреждением используются конкурентные процедуры по всем видам товаров, работ и услуг;

- относительно довода Управления о том, что иные организации, осуществляющие свою деятельность по охране лесов от пожаров, закупают соответствующие услуги по результатам конкурентных торгов до открытия и на весь период пожароопасного сезона, КГАУ «Лесопожарный центр» сообщает, что указанный вывод ошибочен, поскольку в соответствии с официальным сайтом zakupki.gov, указанные Управлением организации в период пожароопасного сезона также осуществляют закупку лесоавиационных услуг неконкурентным способом, приводя соответствующие примеры. Также Учреждение отмечает, что антимонопольным органом не учтено, что на основании статьи 3 закона об автономных учреждениях учредителем для автономного учреждения формируется и утверждается обязательное для выполнения государственное задание. Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания поставлен в зависимость от утвержденных в нем количественных (объем) и качественных показателей. При этом Учреждение не вправе выходить за их границы, поскольку несанкционированное перевыполнение государственного задания является основанием для отказа Учреждению в возмещении понесенных им расходов (письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036). Таким образом, Учреждение до начала пожароопасного сезона осуществляет закупку услуг конкурентным способом в соответствии с объемом государственного задания. При этом данные показатели

являются динамичными и могут изменяться с учетом фактической пожароопасной обстановки. Соответственно, изменение государственного задания в период действия пожароопасного сезона дает основания осуществить закупку у единственного поставщика на основании пункта 35 Положения. В этой связи антимонопольный орган при исследовании договоров не разграничил момент возникновения у Учреждения обязанности по заключению договоров на оказание лесоавиационных услуг по результатам проведенных конкурентных процедур, а также момент возникновения у Учреждения права на заключение соответствующих договоров в силу пункта 35 Положения;

- относительно довода о том, что закупая услуги лишь у некоторых поставщиков (ООО «Аэрогео», ООО «Борус», ООО «Агат», АО «КрасАвиа»), Учреждение ограничивает конкуренцию иных хозяйствующих субъектов (ООО «Авиационная Сервисная Компания», ООО «АК АвисКом», ООО «Аэропром», ООО «НордАвиа», АО «Норильск-Авиа», ООО «Арктика», ООО «СпецАвиа»), КГАУ «Лесопожарный центр» отмечает, что с указанными организациями в период 2020-2022 гг. также заключались договоры. Кроме того, Учреждение ежегодно направляет запросы с просьбой предоставить информацию (о наличии либо об отсутствии возможности оказать услуги по выполнению авиационных работ с учетом указанных в запросе мест базирования воздушных судов, их типов и т.д.) в адрес авиакомпаний, осуществляющих свою деятельность не только на территории Красноярского края, но и на территории всей Российской Федерации. Антимонопольным органом не обоснована неправомерность действий Учреждения по заключению договоров с единственным поставщиком на оказание услуг по выполнению авиационных работ в период действующего пожароопасного сезона;

- относительно довода о том, что Учреждением неправомерно заключены договоры на поставку продуктов питания с ИП Петиным К.П. и ООО СХП «ЮгроСпром», КГАУ «Лесопожарный центр» отмечает, что заключение договоров с ИП Петиным К.П. обусловлено действовавшим на территории лесного фонда Красноярского края режимом чрезвычайной ситуации (постановление Правительства Красноярского края от 07.05.2022 № 380-п «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Красноярского края») в соответствии с пунктом 35 Положения о закупках, с ООО СХП «ЮгроСпром» - является следствием реализации Учреждением пункта 4.7.2 Положения о закупках ввиду расторжения с победителем торгов (ООО «Торговый дом») договора на основании пункта 2 статьи 523 ГК РФ;

- относительно необоснованности включения Учреждением пп. 51 п.4.7.1 в Положение о закупках, КГАУ «Лесопожарный центр» отмечает, что в целях реализации подпункта «ж» пункта 27 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды от 08.07.2014 № 313, плановая закупка продуктов питания осуществлялась Учреждением путем применения конкурентного способа и до начала пожароопасного сезона. Вместе с тем, в 2020-2022 гг. заключенные с победителями конкурентных торгов договоры расторгнуты по причине неисполнения ими договоров поставки либо поставки товаров ненадлежащего качества (договор поставки консервов мясных от 20.02.2020 № 154/в3 с ООО «Барбарис», договор поставки от 08.02.2021 № 191/в3 с ООО «Мега Орион», договор на поставку консервов мясных от 28.02.2022 № 425/в с ООО «Торговый дом»). Учреждением принято решение об осуществлении закупки продуктов питания у единственного поставщика, поскольку на протяжении 4 лет наблюдается тенденция неисполнения или ненадлежащего исполнения вышеуказанных договоров, последствиями которых является их расторжение и угроза дезорганизации обеспечения регулярного питания

работников.

27.10.2022 дело № 024/01/17-2564/2022 рассмотрено в присутствии: представителей КГАУ «Лесопожарный центр» Субботина М.Р. (доверенность № 01/2022 от 10.01.2022), Худорбы А.И. (доверенность № 23/2022 от 12.01.2022), Ласкаевой А.Д. (доверенность № 208/2022 от 20.10.2022), в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела представители КГАУ «Лесопожарный центр» Субботин М.Р. и Худорба А.И. в полном объеме поддержали доводы, ранее представленные в письменных пояснениях в антимонопольный орган.

Определением от 27.10.2022 (исх. № ЕК/17399/22 от 31.10.2022) рассмотрение дела № 024/01/17-2564/2022 отложено на 01.12.2022, к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица привлечено Министерство лесного хозяйства Красноярского края.

До даты рассмотрения дела от Министерства лесного хозяйства Красноярского края поступили письменные пояснения с приложением приказа № 86-2883-од от 03.12.2021 об утверждении необходимого количества, типов и возможных мест базирования воздушных судов, осуществляющих работы по авиапатрулированию и тушению лесных пожаров на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края, на пожароопасный сезон 2022 года (исх. № 86-014602 от 14.11.2022, вх. № 20516-ЭП/22 от 14.11.2022).

От КГАУ «Лесопожарный центр» (вх. № 21766-ЭП/22 от 28.11.2022) поступили письменные пояснения относительно информации, запрошенной Определением от 27.10.2022.

30.11.2022 от Министерства лесного хозяйства Красноярского края поступили дополнительные пояснения относительно полномочий министерства по осуществлению на землях лесного фонда охраны лесов (в том числе осуществление мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров) (вх. № 21964-ЭП/22 от 30.11.2022, вх. № 22030-ЭП/22 от 30.11.2022). В частности, Министерство пояснило, что ежегодно своим приказом устанавливает необходимое количество, типы и места базирования воздушных судов, осуществляющих работ по авиапатрулированию и тушению лесных пожаров на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края.

01.12.2022 дело № 024/01/17-2564/2022 рассмотрено в присутствии представителей КГАУ «Лесопожарный центр» Худорбы А.И. (доверенность № 23/2022 от 12.01.2022), Ласкаевой А.Д. (доверенность № 208/2022 от 20.10.2022), Гладких А.И. (доверенность № 220/2022 от 30.11.2022), представителя от Министерства лесного хозяйства Красноярского края Долженковой Е.С. (доверенность от 16.05.2022), в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела представители КГАУ «Лесопожарный центр» Худорба А.И., Ласкаева А.Д. и Гладких А.И. в полном объеме поддержали доводы, ранее представленные в письменных пояснениях в антимонопольный орган, представитель Министерства лесного хозяйства Красноярского края Долженкова Е.С. поддержала позицию, направленную ранее в антимонопольный орган относительно полномочий

министерства по осуществлению на землях лесного фонда охраны лесов (в том числе осуществление мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров), а также представила в материалы дела заверенную копию Приказа Министерства лесного хозяйства Красноярского края № 86-2883-од от 03.12.2021 с приложением.

Определением от 01.12.2022 (исх. № ВМ/19669/22 от 05.12.2022) рассмотрение дела № 024/01/17-2564/2022 отложено на 24.01.2023, срок рассмотрения дела продлен до 26.06.2023.

До даты рассмотрения дела от Министерства лесного хозяйства Красноярского края поступила часть документов, запрошенных Определением от 01.12.2022 (вх. № 1084-ЭП/23 от 19.01.2023).

От КГАУ «Лесопожарный центр» (вх. № 1247-ЭП/23 от 20.01.2023) поступили письменные пояснения относительно информации, запрошенной Определением от 01.12.2022, с приложением документальных доказательств. В частности, Учреждение пояснило, что воздушная тренировка работников парашютно-пожарной службы проводится на основании ежегодных локальных приказов Учреждения: «О подготовке к пожароопасному сезону» и «Об утверждении план-графика проведения обучения и воздушной тренировки авиационной пожарной службы». Воздушная тренировка проводится в соответствии с программой, утвержденной ФБУ «Авиалесохрана». Как правило, проведение воздушной тренировки проходит перед началом пожароопасного сезона. В соответствии с пунктом 3.11 «Наставления по парашютно-десантным работам в авиационной охране лесов (НДПР-84)», утвержденного приказом МГА и Гослесхоза СССР от 03.07.1984 № 144/92, при перерывах в прыжках во время пожароопасного сезона более 30 дней работникам парашютно-пожарной службы, а также должностным лицам, имеющим квалификацию парашютиста-пожарного, предоставляется 2 контрольно-проверочных прыжка. Таким образом, единственным условием для проведения указанных выше тренировок являются производственные прыжки, точнее, их отсутствие в течение более 30 дней. Спрогнозировать вероятность производственных прыжков фактически невозможно и, как следствие, запланировать необходимое количество летных часов для проведения контрольно-проверочных прыжков тоже не представляется возможным. Поэтому воздушные тренировки по длительности перерыва (в летний период) проводятся с наступлением фактической потребности, а договоры на авиационные услуги заключаются Учреждением с единственным поставщиком в целях сокращения времени, связанным на проведение торгов. Учитывая увеличение количества воздушных тренировок в период действия пожароопасного сезона, у Учреждения имелись основания в силу пункта 35 Положения осуществить закупку у единственного поставщика в данном случае.

23.01.2023 от Министерства лесного хозяйства Красноярского края поступили письменные пояснения с приложением документов, направленных в дополнение к ранее поступившим в Красноярское УФАС России 19.01.2023 (вх. № 1363-ЭП/23 от 23.01.2023; вх. № 1374-ЭП/23 от 23.01.2023), а также ходатайство об отложении рассмотрения дела №024/01/17-2564/2022 ввиду значительного объема представленной к исследованию и анализу информации.

24.01.2023 дело № 024/01/17-2564/2022 рассмотрено в присутствии представителей КГАУ «Лесопожарный центр» Худорбы А.И. (доверенность № 27/2023 от 13.01.2023), Ласкаевой А.Д. (доверенность № 21/2023 от 12.01.2023), представителя от Министерства лесного хозяйства Красноярского края Долженковой Е.С. (доверенность от 16.05.2022), в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России

по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела представители КГАУ «Лесопожарный центр» Худорба А.И., Ласкаева А.Д. поддержали ранее изложенную позицию, дали пояснения в отношении представленных документов, представитель Министерства лесного хозяйства Красноярского края – Долженкова Е.С. – представила в материалы дела заверенные копии документов, запрошенные Определением от 01.12.2022.

Определением от 24.01.2023 (исх. № ВМ/1338/23 от 26.01.2023) рассмотрение дела № 024/01/17-2564/2022 отложено на 09.03.2023.

09.03.2023 дело № 024/01/17-2564/2022 рассмотрено в присутствии представителей КГАУ «Лесопожарный центр» Худорбы А.И. (доверенность № 27/2023 от 13.01.2023), Ласкаевой А.Д. (доверенность № 21/2023 от 12.01.2023), представителей от Министерства лесного хозяйства Красноярского края Ивановой Н.Н. (доверенность № 86-03647 от 06.03.2023), Карнаухова А.Ю. (доверенность № 86-03482 от 02.03.2023), Клюева А.И. (доверенность № 86-017112 от 29.12.2022), в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела представители КГАУ «Лесопожарный центр» Худорба А.И. поддержал ранее изложенную позицию, представитель Министерства лесного хозяйства Красноярского края Клюев А.И. пояснил, что считает, что КГАУ «Лесопожарный центр» не допустило в своей деятельности нарушений антимонопольного законодательства.

Определением от 09.03.2023 (исх. № ВМ/4123/23 от 13.03.2023) рассмотрение дела № 024/01/17-2564/2022 отложено на 14.04.2023, у КГАУ «Лесопожарный центр» запрошены сведения обо всех контрактах (договорах), которые были заключены за период с 01.01.2023 по 31.03.2023.

До даты рассмотрения дела от КГАУ «Лесопожарный центр» поступили сведения, запрошенные Определением от 09.03.2023 (вх. № 7117-ЭП/23 о 10.04.2023).

14.04.2023 дело № 024/01/17-2564/2022 рассмотрено в присутствии представителей КГАУ «Лесопожарный центр» Худорбы А.И. (доверенность № 27/2023 от 13.01.2023), Ласкаевой А.Д. (доверенность № 21/2023 от 12.01.2023), представителя от Министерства лесного хозяйства Красноярского края Долженковой Е.С. (доверенность от 16.05.2022), в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела представители КГАУ «Лесопожарный центр»: Худорба А.И., Ласкаева А.Д., представитель Министерства лесного хозяйства Красноярского края – Долженкова Е.С. поддержали ранее изложенную позицию, дополнительных пояснений не представили.

Исследовав материалы дела № 024/01/17-2564/2022, Комиссия пришла к выводу о том, что материалов дела достаточно для квалификации нарушения антимонопольного законодательства, ввиду чего решила принять заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 1, 3 статьи 48.1 Закона № 135-ФЗ, перед окончанием

рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях ответчиков по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела. В случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

Определением от 14.04.2023 об отложении рассмотрения дела № 024/01/17-2564/2022 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрение дела отложено на 18.05.2023 (исх. № ВМ/6475/23 от 17.04.2023), участвующим в деле лицам направлено заключение об обстоятельствах дела (исх. № ВМ/6807/23 от 21.04.2023).

До даты рассмотрения дела от КГАУ «Лесопожарный центр» (вх. № 9926-ЭП/23 от 16.05.2023) поступили письменные пояснения на заключение об обстоятельствах дела, согласно которым Учреждение несогласно с выводами Комиссии антимонопольного органа в силу следующего:

- Учреждение полагает, что при осуществлении своей уставной деятельности оно надлежащим образом реализует право самостоятельно определять порядок и условия применения неконкурентных способов закупки, сообразно целям правового регулирования в сфере закупочной деятельности. Довод Комиссии об обязанности КГАУ «Лесопожарный центр» предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком не соответствует действующему законодательству в сфере закупочной деятельности. Положения Стандарта осуществления закупочной деятельности, утвержденного ФАС России, носят рекомендательный характер;

- Комиссией не принят во внимание тот факт, что значительное количество договоров с единственным поставщиком заключено Учреждением по результатам несостоявшейся конкурентной процедуры;

- Комиссией не учитывается, что у Учреждения имеются разумные и объективные причины, объясняющие, что применение конкурентных процедур либо является неэффективным, либо в значительной степени лишают заказчика того результата, которого он намеревался достичь, планируя закупку;

- Комиссией не принята во внимание специфика деятельности Учреждения. Выводы Комиссии основаны на анализе статистических данных, которые не отражают фактических обстоятельств и не объясняют целесообразность закупки Учреждением у единственного поставщика. Продукты питания закупаются для обеспечения питанием работников Учреждения при осуществлении ими деятельности по охране лесов от пожаров. Заключение с единственным поставщиком договоров по поставке тушеной говядины обусловлены действовавшим на территории лесного фонда Красноярского края режимом чрезвычайной ситуации (постановление Правительства Красноярского края от 07.05.2022 № 280-п «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Красноярского края»). К закупке таких товаров, как мясная продукция ГСМ предъявляются повышенные требования к качеству, ввиду их использования при тушении лесных пожаров. Учреждение отмечает, что договор на поставку продуктов питания, заключенный с ООО СХП «ЮгроСпром», является следствием реализации Учреждением пункта 35 Положения о закупке, ввиду расторжения с победителем торгов (ООО «Торговый дом») договора на основании пункта 2 статьи 523 ГК РФ (существенное нарушение договора поставки поставщиком). Указанное свидетельствует о наличии у Учреждения необходимости заключить договор с единственным поставщиком по

результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры;

- несвоевременное и/или ненадлежащее оснащение структурных подразделений Учреждения продуктами питания и ГСМ недопустимо в виду уставной деятельности Учреждения и наличии ответственности вплоть до уголовной;

- с учетом переменного характера объема товаров, работ и услуг, необходимых для нормального функционирования Учреждения в пожароопасный сезон, закупка в полном объеме всех видов необходимых товаров и услуг для прохождения пожароопасного сезона с использованием конкурентных процедур заблаговременно – невозможна. Учреждением, в силу ограниченности времени, которое может быть затрачено на ту или иную закупку, ограничено также в использовании конкурентных способов закупки;

- Учреждением отмечено, что из заключения об обстоятельствах дела № 024/01/17-2564/2022 не следует, какие меры должно предпринять КГАУ «Лесопожарный центр», чтобы исключить в дальнейшем нарушения законодательства о закупках и недопущении нарушений в сфере защиты конкуренции;

- Учреждение отмечает, что выводы Комиссии о несоответствии антимонопольному законодательству пунктов 31-34, 50, 51 основаны на анализе договоров, которые заключены либо непосредственно в рамках подпункта 35 Положения о закупке, либо по результатам несостоявшихся конкурентных процедур;

- Учреждение указывает, что критериями выбора заказчиком конкретного способа закупки служит срочность и эффективность, ввиду того, что закупка товаров, работ, услуг, предусмотренных пп. 31-34, 50, 51, обусловлена фактором непреодолимой силы;

- Учреждение отмечает, что использует конкурентные процедуры по всем видам товаров, работ, услуг.

18.05.2023 дело рассмотрено в присутствии представителей КГАУ «Лесопожарный центр» Худорбы А.И. (доверенность № 27/2023 от 13.01.2023), Ласкаевой А.Д. (доверенность № 21/2023 от 12.01.2023), представителя от Министерства лесного хозяйства Красноярского края Долженковой Е.С. (доверенность от 16.05.2022), в отсутствие представителей заявителя – УФСБ России по Красноярскому краю, надлежащим образом уведомленных о времени, дате и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела представители КГАУ «Лесопожарный центр», представитель Министерства лесного хозяйства Красноярского края дополнительных пояснений не представили, поддержали ранее изложенные доводы.

При рассмотрении настоящего дела Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

В соответствии с пунктом 1.1 части 1 Устава Краевого государственного автономного учреждения «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов», утвержденного Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 12.02.2018 № 171-од (далее – Устав), КГАУ «Лесопожарный центр» создано распоряжением Правительства Красноярского края от 28.12.2011 № 1169-р.

КГАУ «Лесопожарный центр» является унитарной некоммерческой организацией, не имеет извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не

распределяет полученную прибыль между участниками (пункт 1.3 части 1 Устава).

Так, в соответствии с пунктом 2.1 части 2 Устава, Учреждение создано для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Учредителя в сфере лесных отношений. В частности, предмет деятельности КГАУ «Лесопожарный центр» составляет: охрана лесов от пожаров; защита лесов от вредных организмов; авиационные работы, воздушные перевозки и полеты воздушных судов; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций в лесах, вызванных лесными пожарами, массовым распространением вредителей и болезней леса, ликвидация их последствий; образовательная деятельность.

Из пункта 1 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ следует, что настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе, автономными учреждениями.

Таким образом, КГАУ «Лесопожарный центр», осуществляя закупки, за исключением проведения закупок в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 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), обязано руководствоваться положениями Закона № 223-ФЗ.

Целями регулирования Закона № 223-ФЗ являются: обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений (часть 1 статья 1 Закона № 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, настоящим Федеральным законом, 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 указанного закона, 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 (далее - формула цены), 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 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

За период с 01.01.2020 по 31.03.2023 в КГАУ «Лесопожарный центр» в целях регламентации закупочной деятельности предприятия, в соответствии с Законом № 223-ФЗ, действовало 5 Положений о закупках.

В соответствии с пунктом 1.2 раздела 1 действующего Положения, целями его регулирования является:

1) создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчика в товарах, работах, услугах с требуемыми показателями цены, качества и надежности;

2) обеспечение целевого и эффективного использования средств заказчика;

3) реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;

4) обеспечение информационной открытости закупок заказчика посредством публикации информации о закупках в соответствии с положениями закона в степени, достаточной для потенциальных поставщиков (далее – участники закупок);

5) недопущения дискриминации и необоснованных ограничений количества участников закупок;

6) развитие и стимулирование добросовестной конкуренции;

7) расширение возможностей для участия в закупках юридических и физических лиц, а также физических лиц, зарегистрированных в установленном законом порядке в качестве плательщиков налога на профессиональный доход (самозанятых);

8) предотвращение коррупции и других злоупотреблений в рамках осуществления заказчиком закупочной деятельности;

9) формирование положительной репутации учреждения как приобретателя товаров, работ, услуг.

В силу пункта 1.4 раздела 1 Положения, оно (Положение) обязательно для применения при осуществлении учреждением закупок товаров, работ, услуг за исключением случаев, когда законодательством Российской Федерации установлен иной порядок закупки.

Пунктом 4.1 раздела 4 Положения предусматривается, что закупки могут осуществляться заказчиком конкурентными и неконкурентными способами (процедурами) в порядке и случаях, установленных законом и Положением.

Неконкурентные закупки осуществляются заказчиком путем закупки у единственного поставщика, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства и приравненных к ним категориям, а также путем проведения закупочных процедур с использованием функционала операторов электронных торговых площадок, определенных статьей 3.4 Закона с соблюдением требований, установленных положениями постановления Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». К

неконкурентному способу закупки также относятся закупочные процедуры, проводимые операторами электронных торговых площадок с применением функционала «электронного магазина» в соответствии с частью 11 статьи 3.4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» с соблюдением требований, предусмотренных частью 10 статьи 3.4 Федерального закона и Постановления Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 (пункт 4.6 раздела 4 Положения).

В частности, пунктом 4.7.1 раздела 4 Положения предусмотрено право заказчика на осуществление закупки у единственного поставщика без ограничения цены договора в исчерпывающем перечне случаев (установлено 51 основание), в том числе:

- закупка транспортных, в том числе авиационных услуг для выполнения учреждением работ по тушению лесных пожаров, патрулированию лесов (за исключением лесоавиационных работ) (подпункт 31);

- закупка услуг (работ) по тушению лесных пожаров (подпункт 32);

- закупка транспортных авиационных услуг в целях осуществления учреждением образовательной деятельности (подпункт 33);

- закупка товаров (работ, услуг), потребность в которых возникла для обеспечения выполнения учреждением патрулирования лесов, работ по тушению лесных пожаров, ликвидации очагов вредных организмов, предотвращения и ликвидации вызванных ими чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий (за исключением транспортных авиационных услуг) (подпункт 34);

- в случаях, если из предмета и обстоятельств закупки следует, что возможность и/или целесообразность заключения договора с другими поставщиками, исполнителями, подрядчиками отсутствует (подпункт 50);

- закупка продовольственных товаров, в том числе полуфабрикатов (консервированных продуктов) у предприятий-производителей (изготовителей), агропромышленных холдингов (подпункт 51).

Кроме того, пунктом 4.7.3 раздела 4 Положения также предусматривается, что закупка у единственного поставщика может осуществляться заказчиком и в случаях, не указанных в пунктах 4.7.1 и 4.7.2 Положения, при закупке продукции на сумму, не превышающую 500 тыс. рублей (включая НДС) по одному договору.

При этом, Положение не содержит ограничений годового объема закупок с единственным поставщиком, которые КГАУ «Лесопожарный центр» вправе осуществить на основании пункта 4.7.3 Положения.

Аналогичные подпункты и пункты содержались и в предыдущих Положениях КГАУ «Лесопожарный центр».

Как следует из анализа закупок КГАУ «Лесопожарный центр» за период с 01.01.2020 по 31.03.2023, Учреждением заключены договоры как в рамках исполнения государственного задания по осуществлению работы по авиапатрулированию и тушению лесных пожаров на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края, ежегодно утверждаемого приказом Министерством лесного хозяйства Красноярского края, за счет бюджетных средств, так и за счет

внебюджетных средств Учреждения, а также полученных субсидий.

При этом подавляющее количество договоров в рассматриваемом периоде заключено Учреждением на основании пункта 4.7.3 Положения.

В частности, в 2022 году из 195 закупок, осуществленных за счет внебюджетных средств, 179 закупок осуществлено на основании пункта 4.7.3 Положения (91,2%), остальные 16 закупок также проведены посредством закупки у единственного поставщика на основании подпунктов 4, 16, 33, 50 пункта 4.7.1 Положения.

Таким образом, при расходовании внебюджетных средств Учреждением в 2022 году осуществлено 100 % закупок у единственного поставщика.

В рамках исполнения государственного задания на 2022 год Учреждение провело 1 778 закупок, из них:

- 1 594 закупки на основании пункта 4.7.3 Положения с единственным поставщиком;

- 139 закупок – у единственного поставщика на основании подпунктов пункта 4.7.1 Положения;

- 7 закупок на основании пункта 4.7.2 Положения по результатам признания несостоявшимися конкурентных процедур закупки, а также при расторжении договора в соответствии с пунктом 6.2 Положения;

- 4 закупки на основании одновременно подпунктов 4.7.1, 4.7.2 Положения (например, договоры на оказание авиационных услуг по тушению лесных пожаров, на поставку консервов рыбных и молочных);

- 34 закупки посредством конкурентных процедур (в частности, на поставку неэтилированного автомобильного бензина, поставку дизельного топлива, поставку противоэнцифалитных костюмов, поставку автомобильных масел, поставку запасных частей для транспортных средств, оказание транспортных услуг для выполнения воздушной тренировки десантно-пожарной службы, оказание авиационных услуг по патрулированию и тушению лесных пожаров с использованием однодвигательных вертолетов и т.д.).

Таким образом, в рамках выполнения государственного задания Учреждением в 2022 году в количественном выражении осуществлено 97,5 % закупок у единственного поставщика, и лишь 2,3 % - конкурентным способом или с единственным поставщиком, но по результатам признания несостоявшимися конкурентных процедур закупки, и 0,22 % - когда закупка указана, как совершенная одновременно на основании подпункта/подпунктов пункта 4.7.1 и пункта 4.7.2 Положения.

В рамках расходования средств субсидий Учреждением в 2022 году заключено 27 договоров, из них посредством проведения конкурентных процедур заключено 17 договоров (например, на поставку ранцев противопожарных, бензопил, лодки моторной, трактора на гусеничном ходу, специализированного автомобиля для транспортировки лесопожарной и сопутствующей техники и др.) и 10 договоров с единственным поставщиком.

Относительно осуществления закупок по подпунктам 31, 32, 33, 34, 50, 51 пункта 4.7.1 раздела 4 следует также отметить, что Учреждение не заключало договоры отдельно на основании какого-то одного подпункта. Так, например, КГАУ «Лесопожарный

центр» заключило договор на оказание услуг по страхованию от несчастных случаев с ООО «Страховая Компания «Согласие» (договор № 802/б/1 от 29.03.2022) одновременно на основании подпункта 12, 22 и 50 пункта 4.7.1 Положения, договор на поставку мясных консервов с ООО СХП «ЮгроСпром» (договор № 1241/в от 17.05.2022) одновременно на основании подпункта 12, 34, 51 пункта 4.7.1 Положения и т.д.

При этом, как следует из представленных Учреждением реестров договоров, исполнителем конкретных услуг, поставщиком определенных товаров за период 2020-2022 гг. в некоторых случаях выступали одни и те же хозяйствующие субъекты (например, поставка мясных консервов – преимущественно ООО СХП «Югроспром», ИП Петин К.П.).

Опрошенный 20.09.2022 заместитель руководителя КГАУ «Лесопожарный центр» Худорба А.И. пояснил, что отбор хозяйствующих субъектов, таких как ООО «АэроГео», ООО «АГАТ», ООО «Борус» и т.д. осуществляется в январе-феврале каждого года посредством конкурентных переговоров. После введения режима чрезвычайной ситуации договоры заключаются с победителями конкурентных переговоров, проведенных ранее, как с единственным поставщиком. При этом все равно запрашиваются ценовые предложения у нескольких субъектов – Учреждение берет сведения об организациях с сайта МТУ Росавиации, предложения направляются всем хозяйствующим субъектам, которые могут оказать определенные услуги. В качестве причины, по которой договоры не были заключены с иными обществами, указано, что они не располагали всей необходимой техникой и не были готовы выполнить весь необходимый объем работ. В качестве оснований для внесения в Положение о закупках пунктов, позволяющих осуществлять закупку у единственного поставщика без ограничения цены договора (в частности, пункта 31) указана необходимость оперативного исполнения необходимых работ по тушению лесных пожаров; пункта 50 – в качестве примера указана необходимость оказания соответствующих авиационных услуг на конкретной территории, где место базирования имеется только у конкретного поставщика; пункта 51 – предоставлением поставщиками, выбранными по запросу котировок, в Учреждение продукции, несоответствующей требованиям.

Как следует из протокола опроса начальника отдела государственного заказа КГАУ «Лесопожарный центр» Гладких А.П. от 20.09.2022, отбор хозяйствующих субъектов, таких как ООО «АэроГео», ООО «АГАТ», ООО «Борус», осуществляется по результатам проведенных конкурентных процедур с использованием конкурентных переговоров. Договоры на оказание авиационных услуг заключались по результатам проведенных закупочных процедур с победителями, а также на основании производственной необходимости с единственным поставщиком в соответствии с представленными ответами о возможности оказания авиационных услуг и стоимостью летного часа. Отметил, что в начале каждого календарного года в соответствии с государственным заданием и планом хозяйственной деятельности проводятся закупочные процедуры путем конкурентных переговоров и по результатам данных конкурсных процедур определяется победитель, с которым заключается договор. Также учреждение заключает договоры с авиакомпании как с единственным поставщиком ввиду производственной необходимости осуществления патрулирования и тушения пожаров, в том числе и в рамках действующего режима чрезвычайной ситуации. В качестве оснований для внесения в Положение о закупках пунктов, позволяющих осуществлять закупку у единственного поставщика без ограничения цены договора (в частности, пункта 31) указана

производственная необходимость; пункта 32 – необходимость заключения договоров по тушению лесных пожаров с организациями на основании решений оперативных штабов муниципалитетов соответствующих районов; пункта 33 – право Учреждения в рамках имеющейся лицензии осуществлять образовательные услуги, в том числе по подготовке десантников-пожарных, парашютистов-пожарных и необходимость в рамках образовательной программы использования воздушных судов по договору оказания авиационных услуг для проведения практических занятий по спускам с вертолетов десантников-пожарных, а также прыжков с парашюта, парашютистов-пожарных; пункта 34 – производственную необходимость Учреждения в том или ином виде услуг в рамках выполнения государственного задания; использование пункта 50 при проведении закупочных процедур обусловлено наличием производственной необходимости и невозможностью иных организаций поставить товары, работы, услуги в определенном месте, в определенное время и в определенном объеме. Например, в соответствии с производственной необходимостью использование того или иного поставщика авиационных услуг обусловлено лишь наличием у одного поставщика технической возможности оказания данного вида услуг в необходимом месте и времени; пункта 51 – обязанностью КГАУ «Лесопожарный центр» обеспечить продовольственными пайками сотрудников учреждений, непосредственно участвующих в тушении лесных пожаров. Данный пункт был введен с целью приобретения продуктов питания для формирования продовольственных пайков надлежащего качества и минимизации стоимости на приобретение указанных продуктов, так как они приобретаются непосредственно у производителей.

Комиссия, исследовав материалы дела, ознакомившись с позицией лиц, участвующих в деле, приходит к следующим выводам.

Положения Закона № 223-ФЗ определяют основные принципы, цели и требования, направленные на обеспечение прозрачности закупочной деятельности, которыми должны руководствоваться заказчики.

Указанные принципы вне зависимости от способа закупки должны соблюдаться в полной мере.

Согласно части 1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, наравне с созданием условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, в числе целей, на достижение которых направлен данный закон, закреплено расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Цели законодательного регулирования достигаются, в том числе, путем соблюдения заказчиками при закупке товаров, работ, услуг принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Законом № 223-ФЗ установлено, что закупка товаров, работ, услуг для юридических лиц, названных в части 2 статьи 1 данного закона, может осуществляться конкурентными и неконкурентными способами. К неконкурентным способам в числе прочего относится размещение заказа у единственного поставщика (часть 3.2 статьи 3 Закона № 223-ФЗ).

Заказчику предоставлено право самостоятельно определять порядок и условия применения неконкурентных способов закупки, порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки, закреплять их в положении о закупке (часть 2 статьи 2, статья 3.6 Закон № 223-ФЗ).

При этом это право должно реализовываться с учетом целей правового регулирования в сфере закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц и принципов, закрепленных в законе. Кроме того, заказчики не наделены абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика.

Так, действия заказчика должны соответствовать целям, указанным в части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ, 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).

Закрепленные заказчиком в положении о закупке условия, позволяющие осуществлять закупку у единственного поставщика во всех случаях и при любых потребностях без проведения конкурентных процедур, независимо от наличия конкурентного рынка создают возможность привлечения исполнителя без проведения торгов, что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции. Для целей экономической эффективности закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, слуги обращаются на низкоконкурентных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам, например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы (пункт 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными идами юридических лиц», утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018).

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 низкоконкурентных 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.

При этом необходимо учитывать, что именно 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.

Соответственно, 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 Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.09.2021 № 306-ЭС21-13581 по делу № А57-6788/2020).

О том, что действия заказчика по выбору способа закупки являются его безусловным правом, однако установление иных (помимо конкурса и аукциона) способов закупки

должно осуществляться заказчиком не произвольно, а с учетом принципов, установленных частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ (информационная открытость закупки, равноправие, справедливость, отсутствие необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки) было подтверждено и Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.01.2021 по делу № А19-8951/2020).

В рассматриваемом деле оспариваемые пункты (подпункты) Положения о закупке КГАУ «Лесопожарный центр» приведены в Таблице 1.

Таблица 1 – оспариваемые пункты (подпункты) Положения о закупке

Номер пункта (подпункта)	Основания для закупки по указанному пункту
подпункт 31 пункта 4.7.1	закупка транспортных, в том числе авиационных услуг для выполнения учреждением работ по тушению лесных пожаров, патрулированию лесов (за исключением лесоавиационных работ)
подпункт 32 пункта 4.7.1	закупка услуг (работ) по тушению лесных пожаров
подпункт 33 пункта 4.7.1	закупка транспортных авиационных услуг в целях осуществления учреждением образовательной деятельности
подпункт 34 пункта 4.7.1	закупка товаров (работ, услуг), потребность в которых возникла для обеспечения выполнения учреждением патрулирования лесов, работ по тушению лесных пожаров, ликвидации очагов вредных организмов, предотвращения и ликвидации вызванных ими чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий (за исключением транспортных авиационных услуг)
подпункт 50 пункта 4.7.1	в случаях, если из предмета и обстоятельств закупки следует, что возможность и/или целесообразность заключения договора с другими поставщиками, исполнителями, подрядчиками отсутствует
подпункт 51 пункта 4.7.1	закупка продовольственных товаров, в том числе полуфабрикатов (консервированных продуктов) у предприятий-производителей (изготовителей), агропромышленных холдингов
пункт 4.7.3	закупка у единственного поставщика может осуществляться заказчиком в случаях, не указанных в пунктах 4.7.1 и 4.7.2 Положения, при закупке продукции на сумму, не превышающую 500 тыс. рублей (включая НДС) по одному договору

Вместе с тем, в указанных подпунктах (пункте) подобные обстоятельства, оправдывающие и обосновывающие необходимость отмеченного вида закупки у единственного поставщика, в качестве требуемого по закону условия применения неконкурентного способа закупки не определены, что не соответствует требованиям части 2 статьи 2, статьи 3.6 и приведенным принципам Закона № 223-ФЗ, обязывающим заказчика такие условия определить. В частности:

1) установление подпунктов 31-34, позволяющих Учреждению при наличии конкурентного рынка (и в отсутствие обстоятельств непреодолимой силы, принятия мер по ликвидации чрезвычайной ситуации) осуществлять у единственного поставщика закупки соответствующих товаров (работ, услуг), лишает иных участников соответствующего товарного рынка принять участие в конкурентной борьбе за право оказания услуги, выполнения работы, поставки товара.

Так, например, на запрос Красноярского УФАС России относительно возможности и желания хозяйствующих субъектов из смежных с Красноярским краем регионов участвовать в закупках на оказание услуг по патрулированию/тушению лесных пожаров, воздушных тренировок на территории Красноярского края для нужд КГАУ «Лесопожарный центр», ООО «АЭРОКУЗБАСС» пояснило (вх. № 9988-ЭП/23 от 17.05.2023), что готово рассмотреть возможность участия в таких закупках на следующий полетный период. Кроме того, непосредственно на территории Красноярского края, согласно информации, представленной Красноярским МТУ Росавиации (вх. № 16727 от 19.09.2022), в перечень эксплуатантов авиационных работ (хозяйствующих субъектов), которые имеют выданный Красноярским МТУ Росавиации сертификат эксплуатанта авиационных работ с разрешенным видом деятельности «Лесоавиационные работы» включено 12 хозяйствующих субъектов. Так, право выполнять данные работы имеют: ООО «АэроГео», ООО «Борус», ООО «Агат», АО «КрасАвиа», ООО «Авиационная Сервисная Компания», ООО «Авиакомпания АвисКом», ООО «Аэропром», ООО «Норд-Авиа», АО «Норильск-Авиа», ООО «АРКТИКА», ООО «СпецАвиа». О конкурентности рынка рассматриваемых услуг свидетельствует и то обстоятельство, что при проведении Учреждением в начале года конкурентных переговоров на закупку услуг по патрулированию/тушению лесных пожаров, в ряде случаев заявки поступают от нескольких хозяйствующих субъектов.

Кроме того, анализ закупок Учреждения за 2021-начало 2023 гг. показал, что Учреждение ежегодно, в том числе в плановом режиме, осуществляет следующие виды работ: охрана лесов от пожаров; защита лесов от вредных организмов; авиационные работы, воздушные перевозки и полеты воздушных судов; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций в лесах, вызванных лесными пожарами, массовым распространением вредителей и болезней леса, ликвидация их последствий; образовательная деятельность, в рамках исполнения государственного задания, утвержденного Министерством лесного хозяйства Красноярского края.

Из этого следует, что Учреждение, по сути, имеет постоянную потребность в приобретении данных услуг (товаров, работ), и закупка этих услуг (товаров, работ) является ежегодной.

Несмотря на проведение в начале года конкурентных переговоров на закупку авиационных услуг для выполнения Учреждением работ по тушению лесных пожаров, патрулированию лесов в рамках исполнения государственного задания, материалами дела № 024/01/17-2564/2022 установлено, что ежегодно в период действия режима чрезвычайной ситуации на территории Красноярского края, КГАУ «Лесопожарный центр» на указанные виды услуг заключает договоры с единственным поставщиком, без проведения конкурентных процедур.

В частности, договор № 1470/д от 06.06.2022 с ООО «АэроГео» на оказание авиационных услуг по тушению лесных пожаров был заключен в период действия режима чрезвычайной ситуации на территории Красноярского края, введенного постановлением Правительства Красноярского края от 07.05.2022 № 380-п.

Однако заключение подобных договоров обусловлено чрезвычайной ситуацией и эти случаи охватываются подпунктом 35 пункта 4.7.1 раздела 4 Положения, согласно которому Учреждение вправе осуществлять у единственного поставщика закупки товаров (работ, услуг), потребность в которых возникла вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов закупки, требующих затрат времени,

нецелесообразно (в количестве, объеме, необходимых для ликвидации последствий непреодолимой силы).

Таким образом, включение оспариваемых подпунктов в Положение не обоснованно Учреждением и может приводить к злоупотреблениям при осуществлении закупочной деятельности;

2) подпункт 50 создает возможность для Учреждения осуществлять закупки у единственного поставщика исходя из своего субъективного усмотрения, поскольку в нем не прописаны конкретные критерии и их значения, по соответствию которым Учреждение должно проводить оценку отсутствия возможности и/или целесообразности заключения договора с другими поставщиками, исполнителями, подрядчиками;

3) подпункт 51 незаконно ограничивает доступ на высококонкурентные товарные рынки потенциальным хозяйствующим субъектам, оказывающим услуги по поставке соответствующих продовольственных товаров. Данная позиция антимонопольного органа также согласуется с позицией, изложенной в Определении Верховного Суда РФ от16.09.2021 № 306-ЭС21-13581, согласно которой установление в положении о закупках пункта, предусматривающего закупку услуг по организации питания у единственного исполнителя, незаконно ограничивает доступ к возможному участию в соответствующей закупке на конкурентной основе юридических и физических лиц, предоставляющих услуги по организации питания.

Кроме того, формулировка данного подпункта позволяет двоякое толкование его содержания – либо Учреждение получает право закупать продовольственные товары, в том числе полуфабрикаты (консервированные продукты) у единственного поставщика только в лице предприятий-производителей (изготовителей), агропромышленных холдингов, либо Учреждение в целом получает право закупать любые продовольственные товары у любого единственного поставщика и только полуфабрикаты (консервированные продукты) – у предприятий-производителей (изготовителей), агропромышленных холдингов;

4) пункт 4.7.3 не ограничивает КГАУ «Лесопожарный центр» в годовом объеме закупок, которые оно вправе осуществить у единственного поставщика на его основании, и, по сути, наделяет Учреждение правом осуществить закупку неконкурентным способом вне зависимости от наличия конкурентного рынка на любой объем закупок от совокупного годового объема закупок.

Следует отметить, что Арбитражным судом Красноярского края в решении по делу № А33-25370/2022 от 23.01.2023 поддержана позиция антимонопольного органа о том, что сам факт допустимости закупки у единственного поставщика на конкурентном рынок без каких-либо ограничений является неправомерным. Заказчики не наделены абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика, и при разработке Положения о закупках заказчикам необходимо руководствоваться принципами, установленными Законом № 223-ФЗ. Суд приходит к выводу, что указание антимонопольного органа на необходимость заказчику установить объем закупок в определенных границах – не превышающих пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика, соответствует принципам разумности и позволяет обеспечить исполнение принципов Закона № 223-ФЗ.

Учитывая вышеизлженное, закрепленные заказчиком в Положении о закупке условия

позволяют осуществлять закупку у единственного поставщика во всех случаях и при любых потребностях, что оказывает (может оказывать) влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках, предоставляет (может предоставить) заказчику по своему субъективному усмотрению право определять поставщика того или иного товара, услуги, в том числе создает возможность для заказчика привлекать для выполнения работ аффилированных или заинтересованных лиц, что неизбежно порождает коррупционные риски.

Кроме того, закупка необходимых товаров, услуг, работ без проведения конкурентных процедур с единственным поставщиком, кроме возможного последствия в виде ограничения конкуренции, также может приводить к тому, что цена закупки соответствующего товара, работы или услуги формируется не под влиянием рыночных механизмов – спроса и предложения в результате конкурентной борьбы нескольких хозяйствующих субъектов, а исходя из субъективной оценки конкретного хозяйствующего субъекта, выступающего единственным поставщиком, что приводит к несоблюдению установленного пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ принципа экономически эффективного расходования бюджетных средств, представленных Учреждению в виде субсидий.

Для определения факта нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного статьей 17 Закона № 135-ФЗ, необходимо, прежде всего, установить товарный рынок, на котором предполагается влияние на конкуренцию, и состав хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке. С указанной целью Комиссией 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 КГАУ «Лесопожарный центр» в исследуемый период осуществляло закупки у единственного поставщика на различных товарных рынках, то антимонопольным органом для проведения анализа состояния конкуренции из них были выбраны два товарных рынка – поставки мясных консервов (говядины тушеной) на территории Российской Федерации и поставки горюче-смазочных материалов на территории Красноярского края и Российской Федерации.

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 первый товарный рынок определен как рынок поставки мясных консервов (говядины тушеной) на территории Российской

Федерации, второй – как рынок поставки горюче-смазочных материалов на территории Красноярского края и Российской Федерации.

Временной интервал исследования определен как ретроспективное исследование состояния конкуренции на рынке поставки мясных консервов (говядины тушеной) на территории Российской Федерации за 2020-1 квартал 2023 гг., на рынке поставки горюче-смазочных материалов на территории Красноярского края и Российской Федерации – 2020-1 квартал 2023 гг.

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, понимаются, соответственно, поставка мясных консервов (говядины тушеной) и поставка горюче-смазочных материалов.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке поставки мясных консервов (говядины тушеной), включаются любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации и имеющие возможность осуществить поставку мясных консервов (говядины тушеной) в целях удовлетворения нужд КГАУ «Лесопожарный центр».

Так, поставка мясных консервов (в том числе говядины тушеной) относится к виду деятельности – торговля оптовая консервами из мяса и мяса птицы (код ОКВЭД 46.32.3).

Согласно открытым данным, размещенным на сайте https://www.rusprofile.ru, с основным видом деятельности – торговля оптовая консервами из мяса и мяса птицы (код ОКВЭД 46.32.3) в России зарегистрировано 4 586 организаций, с дополнительным видом деятельности –277 316 организаций.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке поставки горюче-смазочных материалов, включаются любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Красноярского края и Российской Федерации и имеющие возможность осуществить поставку горюче-смазочных материалов в целях удовлетворения нужд КГАУ «Лесопожарный центр».

Так, поставка горюче-смазочных материалов относится к виду деятельности – торговля оптовая твердым, жидким и газообразным топливом и подобными продуктами (код ОКВЭД 46.71).

Согласно открытым данным, размещенным на сайте https://www.rusprofile.ru, с основным видом деятельности – торговля оптовая твердым, жидким и газообразным топливом и подобными продуктами (код ОКВЭД 46.71) в Красноярском крае зарегистрировано 752 организации, в России – 57 007 организаций, с дополнительным видом деятельности в Красноярском крае – 7 453 организации, в России – 502 377 организаций.

Таким образом, имеется большое количество лиц, осуществляющих деятельность на рассматриваемых товарных рынках, имеющих возможность участвовать в торгах, ограниченных только территориальными границами анализируемых рынков.

С учетом вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что рынки поставки мясных

консервов (говядины тушеной) и поставки горюче-смазочных материалов являются конкурентными.

Кроме того, подтверждением высокой конкурентности рынка поставки мясных консервов (говядины тушеной) является также то обстоятельство, что, как следует из протокола подведения итогов № 12-ЗК/2021 Комиссии КГАУ «Лесопожарный центр» от 26.01.2021, на запрос котировок в электронной форме на право заключения договора на поставку консервов мясных (говядина тушеная высший сорт) (извещение № 32109898122) было подано 13 ценовых предложений из разных субъектов РФ – от ООО «ТК ТОБОЛТРАНС» (Курганская область), ООО «БОЛИВАР» (Алтайский край), ООО «МЕГА ОРИОН» (Республика Хакасия), ООО «СИБОПТОРГЦЕНТР» (Красноярский край), ООО «ПРОМЫШЛЕННИК» (Пензенская область), ООО «ГК ЮВЕНТА» (Республика Бурятия), ООО «ТОРГОВЫЙ ДОМ» (Санкт-Петербург), ООО «СМД» (Новгородская область), ООО «ДЕЛЬФ» (Алтайский край), ООО СХП «ЮГРОСПРОМ» (Ставропольский край), ООО «Гармония» (Ставропольский край), ООО «СПАЙСТОРГ-К» (Москва), ООО «Я-ТОРГ» (Красноярский край).

Как следует из протокола рассмотрения котировочных заявок и подведения итогов № 32-ЗК/2022 Комиссии КГАУ «Лесопожарный центр» от 17.02.2022, на запрос котировок в электронной форме среди субъектов малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на поставку консервов мясных (говядина тушеная высший сорт) (извещение № 32211115212) было подано 7 котировочных заявок – от ООО СХП «ЮГРОСПРОМ» (Ставропольский край), ООО «БОЛИВАР» (Алтайский край), ИП Головкина Н.И. (Красноярский край), ООО «ТОРГОВЫЙ ДОМ» (Санкт-Петербург), ООО «ОБСКОЙ ПРОДУКТ» (Новосибирская область), ООО «МНОГО МЯСА» (Красноярский край), ООО «ТД ВАКУМПАК» (Москва).

Схожие результаты будут при анализе и иных товарных рынков, на которых КГАУ «Лесопожарный центр» осуществляло свои закупки в рассматриваемый период (закупка запчастей и т.д.).

Вышеназванное означает, что КГАУ «Лесопожарный центр», посредством установления рассматриваемых подпунктов и пункта 4.7.3 Положения (без ограничения годового объема закупок у единственного поставщика), создало условия, предусматривающие возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) практически по всем потребностям Учреждения, что позволяет КГАУ «Лесопожарный центр» осуществлять выбор поставщика (исполнителя, подрядчика), создавая препятствия в доступе на товарные рынки иным хозяйствующим субъектам, независимо от уровня конкуренции на них, 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, КГАУ «Лесопожарный центр» 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.

На заключение об обстоятельствах дела от КГАУ «Лесопожарный центр» поступили вышеуказанные письменные пояснения, согласно которым Учреждение несогласно с выводами Комиссии антимонопольного органа.

Между тем, довод Учреждения о том, что выводы Красноярского УФАС России о несоответствии антимонопольному законодательству подпунктов 31-34, 50, 51 пункта 4.7.1 Положения основаны на анализе договоров, которые заключены непосредственно в рамках подпункта 35 Положения о закупке, не может быть принят Комиссией антимонопольного органа в силу следующего.

Вывод о наличии признаков нарушения в действиях Учреждения основан на анализе указанных подпунктов Положения на предмет их соответствия принципам и требованиям действующего антимонопольного законодательства, с учетом, в том числе, актуальной судебной практики и позиции Верховного Суда РФ относительно условий осуществления заказчиком закупок у единственного поставщика.

Вместе с тем, непосредственно анализ договоров, заключенных Учреждением, в том числе на основании подпункта 35 пункта 4.7.1 Положения, проводился Комиссией в целях установления общего объема закупок, осуществленных КГАУ «Лесопожарный центр» у единственного поставщика и по результатам конкурентных процедур.

Относительно позиции КГАУ «Лесопожарный центр» о том, что, по его мнению, Красноярское УФАС России полагает, что Учреждением неправомерно заключены договоры на поставку продуктов питания с ИП Петиным К.П. и ООО СХП «ЮгроСпром», а также Комиссией не учитывается, что у Учреждения имеются разумные и объективные причины, объясняющие, что применение конкурентных процедур либо является неэффективным, либо в значительной степени лишают заказчика того результата, которого он намеревался достичь, планируя закупку, Комиссия антимонопольного органа отмечает, что предметом рассмотрения настоящего дела выступают нормы (подпункты и пункты) Положения о закупке, устанавливающие случаи проведения закупки у единственного поставщика на предмет наличия признаков нарушения, установленного частями 1 и 5 статьи 17 Закона 135-ФЗ, а не правомерность заключения конкретных договоров или проведение и организация конкретных закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Относительно довода Учреждения о том, что не указывает на ограничение конкуренции выборка единственного поставщика, поскольку выборка осуществляется непосредственно заказчиком по критерию оперативности поставки товаров/предоставления услуги/оказания работ с использованием метода сопоставимых рыночных цен, а также, что Учреждением используются конкурентные процедуры по всем видам товаров, работ и услуг, Комиссия отмечает, что условия, позволяющие осуществить закупку у единственного поставщика независимо от наличия конкурентного рынка создают возможность привлечения исполнителя/исполнителей без проведения торгов, что, безусловно, нарушает принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к потенциальным участникам закупки, поскольку те хозяйствующие субъекты, которые выступают единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской

деятельности.

Кроме того, в опровержение информации о том, что Учреждением используются конкурентные процедуры по всем видам товаров, работ и услуг, анализ представленных Учреждением реестров договоров за рассматриваемый период показал, что большинство закупок и в рамках государственного задания, и за счет внебюджетных средств, осуществляется у единственного поставщика на основании, в том числе, пункта 4.7.3 Положения.

В этой связи Комиссией также не принимается довод Учреждения о том, что значительное количество договоров с единственным поставщиком заключено Учреждением по результатам несостоявшейся конкурентной процедуры, поскольку закупка у единственного поставщика по результатам признания несостоявшимися конкурентных процедур закупки предусмотрена отдельным пунктом 4.7.2 Положения и на основании данного пункта в рамках исполнения государственного задания на 2022 год Учреждение провело всего 7 закупок, и 4 закупки – одновременно на основании пункта 4.7.2 и отдельных подпунктов пункта 4.7.1 Положения.

Относительно того, что договор на поставку продуктов питания, заключенный с ООО СХП «ЮгроСпром», является следствием реализации Учреждением пункта 35 Положения о закупке, ввиду расторжения с победителем торгов (ООО «Торговый дом») договора на основании пункта 2 статьи 523 ГК РФ (существенное нарушение договора поставки поставщиком), и указанное свидетельствует о наличии у Учреждения необходимости заключить договор с единственным поставщиком по результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры, Комиссия отмечает следующее.

Согласно представленному КГАУ «Лесопожарный центр» реестру договоров за 2022 год, 3 договора с ООО СХП «ЮгроСпром» заключены Учреждением сразу на основании одновременно нескольких подпунктов – 12, 34 и 50 (51) пункта 4.7.1 Положения.

Вместе с тем, именно пункт 4.7.2 Положения предусматривает право Учреждения осуществить закупку у единственного поставщика при расторжении договора в соответствии с пунктом 6.2 Положения – в случае расторжения ранее заключенного договора в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением поставщиком (исполнителем, подрядчиком) своих обязательств по такому договору заказчик вправе осуществить закупку товаров, работ, услуг, являвшихся предметом расторгнутого договора, иным способом, в том числе посредством закупки у единственного поставщика.

Таким образом, договоры с ООО СХП «ЮгроСпром», в том числе использованные для анализа Комиссией антимонопольного органа состояния конкуренции на рынке поставки мясных консервов (говядины тушеной), как следует из представленных материалов, не были заключены на основании неоспариваемого подпункта 35 пункта 4.7.1 Положения о закупке.

Относительно довода Учреждения о том, что продукты питания закупаются для обеспечения питанием работников при осуществлении ими деятельности по охране лесов от пожаров и заключение с единственным поставщиком договоров по поставке тушеной говядины обусловлены действовавшим на территории лесного фонда Красноярского края режимом чрезвычайной ситуации, Комиссия отмечает, что для заключения договоров в таких условиях в Положении о закупке

предусмотрен подпункт 35 пункта 4.7.1. Кроме того, подпункт 51, позволяющий Учреждению проводить закупку у единственного поставщика продовольственных товаров, в том числе полуфабрикатов (консервированных продуктов) у предприятий-производителей (изготовителей), агропромышленных холдингов, не содержит указания на то, что право провести такую закупку возникает у Учреждения только в случае действия режима чрезвычайной ситуации на территории Красноярского края (обстоятельств непреодолимой силы).

Относительно позиции Учреждения о том, что довод Комиссии об обязанности КГАУ «Лесопожарный центр» предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком не соответствует действующему законодательству в сфере закупочной деятельности, Комиссия обращает внимание, что статьей 3.6 Закона № 223-ФЗ предусмотрено, что порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки устанавливаются положением о закупке. В этой связи позиция Учреждения не находит своего подтверждения и прямо противоречит действующим положениям Закона 223-ФЗ.

Довод Учреждения, что несвоевременное и/или ненадлежащее оснащение структурных подразделений Учреждения продуктами питания и ГСМ недопустимо в виду уставной деятельности и наличии ответственности вплоть до уголовной, не может быть принят Комиссией, поскольку выявленные нарушения антимонопольного законодательства не препятствуют деятельности КГАУ «Лесопожарный центр». Так, в период действия на территории Красноярского края режима чрезвычайной ситуации, Учреждение имеет право удовлетворять возникающие в связи с этим потребности посредством закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика на основании подпункта 35 пункта 4.7.1 Положения.

Относительно довода Учреждения о том, что антимонопольным органом не обоснована неправомерность действий Учреждения по заключению договоров с единственным поставщиком на оказание услуг по выполнению авиационных работ в период действующего пожароопасного сезона, а также, что с учетом переменного характера объема товаров, работ и услуг, необходимых для нормального функционирования Учреждения в пожароопасный сезон, закупка в полном объеме всех видов необходимых товаров и услуг для прохождения пожароопасного сезона с использованием конкурентных процедур заблаговременно – невозможна, Комиссия отмечает, что заключение договоров с единственным поставщиком, в том числе на закупку товаров, работ и услуг, необходимых для нормального функционирования Учреждения в пожароопасный сезон на основании подпункта 35 пункта 4.7.1 Положения в период режима чрезвычайной ситуации, не рассматривалось как нарушение части 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ.

Довод Учреждения о том, что критериями выбора заказчиком конкретного способа закупки служит срочность и эффективность, ввиду того, что закупка товаров, работ, услуг, предусмотренных пп. 31-34, 50, 51, обусловлена фактором непреодолимой силы, не может быть принят Комиссией антимонопольного органа, поскольку действующим Положением о закупке предусмотрен отдельный подпункт 35 пункта 4.7.1, позволяющий Учреждению закупать у единственного поставщика товары (работы, услуги), потребность в которых возникла вследствие непреодолимой силы, в вязи с чем применение иных способов закупки, требующих затрат времени, нецелесообразно (в количестве, объеме, необходимых для ликвидации последствий непреодолимой силы).Относительно довода КГАУ «Лесопожарный центр» о том, что из заключения об обстоятельствах дела № 024/01/17-2564/2022 не следует, какие

меры должно предпринять Учреждение, чтобы исключить в дальнейшем нарушения законодательства о закупках и недопущении нарушений в сфере защиты конкуренции, Комиссия обращает внимание, что, в соответствии со статьей 48.1 Закона № 135-ФЗ, заключение об обстоятельствах дела должно содержать: 1) фактические и иные обстоятельства дела, установленные комиссией, в том числе обстоятельства, установленные в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, и обстоятельства, установленные в ходе проведения проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства; 2) доказательства, на которых основаны выводы комиссии об обстоятельствах дела, мотивы, по которым комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле. Вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства разрешается Комиссией антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

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 их 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, КГАУ «Лесопожарный центр» допустило злоупотребление своим правом на самостоятельное установление в Положении о закупке требований к закупке, в том числе порядка подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условий их применения.

Непроведение КГАУ «Лесопожарный центр» публичных процедур на право заключения договоров на различных товарных рынках, на которых Учреждение заключало договоры с единственным поставщиком, не проводя конкурсных процедур, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ определенным хозяйствующим субъектам при осуществлении хозяйственной деятельности и ограничении доступа иным хозяйствующим субъектам на соответствующий товарный рынок.

Таким образом, в действиях КГАУ «Лесопожарный центр» усматривается нарушение части 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившееся во включении в Положение о закупке подпунктов 31, 32, 33, 34, 50, 51 пункта 4.7.1 раздела 4, а также пункта 4.7.3, согласно которому Учреждение вправе осуществить закупку у единственного поставщика на сумму, не превышающую 500 тыс. рублей (включая НДС) по одному договору, без установления ограничения совокупного годового объема закупок по данному пункту, что позволяет Учреждению удовлетворить потребность в соответствующих товарах (работах, услугах) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, и приводит к получению возможности оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга поставщиков товара (услуги, работы), что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на них, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между поставщиками товара (работы, услуги) и является необходимым признаком конкуренции (пункт 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ), а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленным пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

В соответствии с изложенным, Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела № 024/01/17-2564/2022 пришла к выводу, что обстоятельств,

влекущих прекращение производства по настоящему делу, не установлено, срок давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, определяемый в соответствии со статьей 41.1 Закон № 135-ФЗ, не истек.

Согласно подпунктам «а», «е» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона № 135-ФЗ антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в Законе № 135-ФЗ, обязательные для исполнения предписания, в том числе, о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства.

В части выдачи ответчику обязательного для исполнения предписания Комиссия Красноярского УФАС России отмечает следующее.

В связи с тем обстоятельством, что на момент принятия решения выявленное нарушение не прекращено, Комиссия Красноярского УФАС России, на основании подпунктов «ж» и «н» пункта 2 части 1 статья 23 Закона № 135-ФЗ, считает необходимым выдать КГАУ «Лесопожарный центр» обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

На основании вышеизложенного, Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела № 024/01/17-2564/2022 о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 17, 23, 41, 45, 49, 50 Закона №135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать Краевое государственное автономное учреждение «Лесопожарный центр» нарушившим запрет, установленный частями 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившийся в злоупотреблении правом на самостоятельное установление в Положении о закупке подпунктов 31, 32, 33, 34, 50, 51 пункта 4.7.1 раздела 4, а также пункта 4.7.3, согласно которому Учреждение вправе осуществить закупку у единственного поставщика на сумму, не превышающую 500 тыс. рублей (включая НДС) по одному договору, без установления ограничения совокупного годового объема закупок по данному пункту, что позволяет Учреждению удовлетворить потребность в соответствующих товарах (работах, услугах) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, и приводит к получению возможности оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга поставщиков товара (услуги, работы), что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на них, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между поставщиками товара (работы, услуги) и является необходимым признаком конкуренции, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленным пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

2. В целях защиты гражданских прав, публичного порядка, обеспечивающего

конкуренцию, выдать КГАУ «Лесопожарный центр» обязательное для исполнения предписание о необходимости совершения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Закона №135-ФЗ.