

РЕШЕНИЕ

по делу № 024/01/17-1842/2023

о нарушении антимонопольного законодательства

29 августа 2023 года

г. Красноярск

олютивная часть решения оглашена по окончании рассмотрения дела 29.08.2023.

полном объеме решение изготовлено 11.09.2023.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии – Мерзлякова В.А., заместитель руководителя управления,

члены Комиссии: Чайкун И.А., начальник отдела контроля закупок, Горбачева П.И., главный государственный инспектор правового отдела,

рассмотрев дело № 024/01/17-1842/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении краевого государственного бюджетного учреждения «Каратузское лесничество» (далее – КГБУ «Каратузское лесничество», учреждение) в связи с выявлением в его действиях признаков нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ),

в отсутствие представителя Министерства лесного хозяйства Красноярского края, в присутствии представителя КГБУ «Каратузское лесничество» Карповой Т.А., доверенность от 05.05.2023,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступили материалы проверки краевого государственного бюджетного учреждения «Каратузское лесничество» (далее – КГБУ «Каратузское лесничество», Учреждение), проведенной Министерством лесного хозяйства Красноярского края (исх. № 86-06610 от 28.04.2023, вх. № 8623/23 от 28.04.2023), указывающие на возможные признаки нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении учреждением закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд КГБУ «Каратузское лесничество» (далее – Положение).

По результатам рассмотрения указанных материалов, в связи с установлением в действиях КГБУ «Каратузское лесничество» признаков нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившихся в установлении в Положении о закупке КГБУ «Каратузское лесничество» (далее – Положение о закупках) подпункта 1 пункта 6.2 раздела 6, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика без ограничения годового объема закупок, что оказывает влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению и исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, что является необходимым признаком конкуренции (пункт 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ), приказом Красноярского УФАС России № 181/23 от 28.06.2023 возбуждено настоящее дело.

Определением от 11.07.2023 о назначении дела № 024/01/17-1842/2023 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению к участию в рассмотрении дела в качестве заявителя привлечено Министерство лесного хозяйства Красноярского края, в качестве ответчика – КГБУ «Каратузское лесничество», рассмотрение дела назначено на 27.07.2023.

До момента рассмотрения дела от КГБУ «Каратузское лесничество» в адрес антимонопольного органа поступили письменные пояснения, согласно которым конкурентные процедуры КГБУ «Каратузское лесничество» не проводились в связи с небольшими объемами закупки товаров, работ, услуг, указанные объемы закупок поставщикам неинтересны, заинтересованность последних в участии в такой закупке отсутствует.

Определением от 27.07.2023 рассмотрение дела № 024/01/17-1842/2023 отложено на 29.08.2023 в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела.

Копия заключения об обстоятельствах дела направлена в адрес лиц, участвующих в деле 02.08.2023.

Возражений на заключение об обстоятельствах дела от сторон в адрес Красноярского УФАС России не поступили.

Дело № 024/01/17-1842/2023 рассмотрено 29.08.2023 в отсутствии представителя Министерства лесного хозяйства Красноярского края, надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения настоящего дела, в присутствии представителя КГБУ «Каратузское лесничество», надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения дела.

В ходе рассмотрения дела от представителя КГБУ «Каратузское лесничество» поступили устные пояснения, из которых следовало, что в настоящий момент в Положение о закупках учреждения внесены изменения, подпункт 1 пункта 6.1 Раздела 6 изложен в следующей редакции: «Необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 1 500 000 рублей, включая НДС. При этом годовой объем закупок, которые Заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 2 000 000 рублей или не должен превышать 50 % совокупного годового объема закупок Заказчика».

Комиссия, исследовав материалы дела № 024/01/17-1842/2023, пришла к выводу о том, что в материалах дела содержатся достаточные доказательства для принятия законного, обоснованного и мотивированного решения по делу.

При рассмотрении дела № 024/01/17-1842/2023 Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

В соответствии с пунктом 1.1 раздела 1 Устава Краевого государственного бюджетного учреждения «Каратузское лесничество», утвержденного Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 18.08.2021 № 86-1839-од (далее – Устав), КГБУ «Каратузское лесничество» создано на основании распоряжения Правительства Красноярского края от 16.12.2014 № 1004-р путем изменения типа существующего краевого государственного казенного учреждения «Каратузское лесничество».

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

Таким образом, КГБУ «Каратузское лесничество», осуществляя закупки, в определенных случаях может руководствоваться указанным Законом № 223-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, 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.

Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 26.07.2016 № 374-п утверждено Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд КГБУ «Каратузское лесничество» (далее – Положение).

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

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

При этом следует учесть, что согласно пункту 2 Стандарта осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденного ФАС России, разработанного с целью повышения открытости и прозрачности закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, увеличения количества участников закупки, развития конкуренции, а также недопущения нарушений положений Закона № 223-ФЗ и Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), при установлении в положении о закупке права заказчика осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) рекомендуется предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком.

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

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

которым заключается такой договор.

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

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

При проведении торгов имеет место состязательность участников, конкурирующих между собой за право заключить договор, и стремящихся выдвинуть организатору торгов наиболее выгодные условия договора по поставке товаров, выполнению работ или оказанию услуг. Именно торги позволяют максимально использовать механизм конкуренции и состязательности участников, 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. Непроведение публичных процедур, когда это необходимо в силу закона, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ при осуществлении хозяйственной деятельности исполнителю и как следствие о достижении соглашения, направленного на ограничение конкуренции.

Кроме того, как отмечено в пункте 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ от 16.05.2018), избрание заказчиком способа закупки, который повлек за собой необоснованное ограничение круга потенциальных участников, нарушает принципы осуществления закупочной деятельности и положения Закона № 135-ФЗ.

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

Таким образом, КГБУ «Каратузское лесничество» при разработке и принятии Положения о закупках должно обеспечить соблюдение также требований норм антимонопольного законодательства.

Указанный вывод находит свое отражение и в судебной практике (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21.07.2016 по делу № А33-1323/2016, от 14.11.2018 по делу № А33-1399/2018, от 05.06.2018 по делу № А33-24280/2017;

решение Арбитражного суда Красноярского края от 02.10.2019 по делу № А33-22225/2019).

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

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

Перечень случаев, в которых допускается закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определен пунктом 6.2 раздела 6 Положения. В него, в частности, входит основание, предусмотренное подпунктом 1 пункта 6.2 раздела 6 Положения, а именно: необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 700 000 руб., включая НДС, при этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 6 000 000 рублей или не должен превышать 50% совокупного годового объема закупок заказчика.

Согласно информации, представленной КГБУ «Каратузское лесничество» (вх. № 12310-ЭП/23 от 16.06.2023):

-совокупный годовой объем закупок за 2021 год составил 1 643 145,85 рублей, из них объем закупок у единственного поставщика составил 1 060 504,60 рублей, что составляет 64.54% от общего объема;

-совокупный годовой объем закупок за 2022 год составил 1 867 210,84 рублей, из них объем закупок у единственного поставщика составил 1 867 210,84 рублей, что составляет 100% от общего объема;

Более того, управлением запрошены реестр договоров, в соответствии с которым все закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществлены на основании подпункта 1 пункта 6.2 Положения о закупках.

Предметом договоров, заключенных КГБУ «Каратузское лесничество» с единственными поставщиками в 2021 году: охранные услуги, услуги по адаптации и модификации программ 1С, пожарная сигнализация, энергоснабжение, отпуск питьевой воды и т.д.; в 2022 году: услуги по адаптации и модификации 1С, холодное водоснабжение, отпуск нефтепродуктов, услуги связи и т.д.

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

Кроме того, как следует из представленных Учреждением реестров договоров, исполнителем конкретных услуг, поставщиком определенных товаров за период 2021-2022 гг. часто выступает один и тот же хозяйствующий субъект (например, услуги по поставке нефтепродуктов АО «КНП», охранные услуги – ООО ЧОП «Форт-Енисей»).

В частности, основным видом деятельности, осуществляемым АО «КНП» является торговля розничная моторным топливом в специализированных магазинах – код ОКВЭД 47.30.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – торговля розничная моторным топливом в

специализированных магазинах (код ОКВЭД 47.30) только в Красноярском крае зарегистрировано 184 юридических лица.

Охранные услуги относятся к деятельности частных охранных служб – код ОКВЭД 80.10.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – деятельность частных охранных служб – (код ОКВЭД 80.10.) в Красноярском крае – 534 действующих юридических лиц.

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

Следовательно, КГБУ «Каратузское лесничество» не установив ограничение годового объема закупок у единственного поставщика при осуществлении закупок на основании указанного подпункта, обладает возможностью полностью удовлетворить свою потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика, что оказывает влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках, предоставляет заказчику по своему субъективному усмотрению определять поставщика того или иного товара, услуги.

Между тем, закупка необходимых товаров, услуг, работ без проведения конкурентных процедур с единственным поставщиком, кроме возможного последствия в виде ограничения конкуренции на соответствующих высококонкурентных товарных рынках, 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.

Комиссия Красноярского УФАС России, исследовав материалы дела, ознакомившись с позицией лиц, участвующих в деле, отмечает следующее.

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

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

Таким образом, из диспозиции указанных правовых норм следует, что и Закон № 44-

ФЗ, и Закон № 223-ФЗ относятся к актам гражданского законодательства.

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

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

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

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

При этом цели и принципы указанных федеральных законов идентичны.

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

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

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

В свою очередь, при проведении торгов имеет место состязательность участников,

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

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

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

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

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

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Указанный перечень признаков ограничения конкуренции не является исчерпывающим.

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

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

КГБУ «Каратузское лесничество», посредством установления в Положении нормы, позволяющей Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика без ограничения годового объема закупок и получило возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, что является необходимым признаком конкуренции (пункт 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ).

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

В соответствии с пунктом 10.9 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок), по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17 Закона № 135-ФЗ, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

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

Поскольку в рассматриваемом деле закупки осуществлялись Учреждением на различных товарных рынках, то антимонопольным органом в качестве примера был проведен анализ состояния конкуренции на рынке, исходя из договоров, заключенных КГБУ «Каратузское лесничество» с АО «КНП» на поставку нефтепродуктов.

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

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

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

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

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

Основным видом деятельности, осуществляемым АО «КНП», является деятельность торговля розничная моторным топливом в специализированных магазинах – код ОКВЭД 47.30.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – торговля розничная моторным топливом в специализированных магазинах (код ОКВЭД 47.30) только в Красноярском крае зарегистрировано 184 юридических лица.

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

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

Схожие результаты будут при анализе и иных товарных рынков, на которых КГБУ «Каратузское лесничество» осуществляло свои закупки в рассматриваемый период (оказание охранных услуг).

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

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

Соответственно, установление в Положении о закупке нормы, позволяющей Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика без ограничения годового объема закупок, что привело к тому, что КГБУ «Каратузское лесничество» получило возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара и не позволяет прийти к выводу о том, что принцип эффективного

расходования финансовых средств и отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки считаются соблюденными.

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

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

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

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Указанный перечень признаков ограничения конкуренции не является исчерпывающим.

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

Из системного толкования названных норм следует, что при осуществлении закупочной деятельности, заказчики, на которых распространяется Закон № 223-ФЗ, не должны допускать действий, которые приводят или могут привести к

недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Данные действия не должны допускаться независимо от способа закупки.

Следовательно, КГБУ «Каратузское лесничество» допустило злоупотребление своим правом на самостоятельное установление в Положении о закупке (подпункт 1 пункта 6.2 Положения) требований к закупке, в том числе порядка подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условий их применения.

Кроме этого из анализа Положения о закупках КГБУ «Каратузское лесничество» следует, что указанное положение предусматривает иные условия для заключения договоров/контрактов с единственным поставщиком:

- требуется закупить товары (работы, услуги) с целью обеспечить участие Заказчика в выставке, конференции, семинаре, стажировке (подпункт 4 пункта 6.1). Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – деятельность по организации конференций и выставок (код ОКВЭД 82.30) в Красноярском крае зарегистрировано 276 юридических лиц.

- заказчик является исполнителем по договору и в процессе его исполнения возникла потребность в товарах (работах, услугах), но проводить конкурентную процедуру нецелесообразно из-за отсутствия времени либо исходя из условий такого договора (подпункт 8).

- закупаются услуги по техническому, санитарному содержанию помещений Заказчика (подпункт 11 пункта 6.1). Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – деятельность по общей уборке зданий (код ОКВЭД 81.21) в Красноярском крае зарегистрировано 191 юридическое лицо.

- осуществление закупки услуг по сопровождению и поддержке программного обеспечения, используемого заказчиком (подпункт 20). Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – деятельность по сопровождению компьютерных систем (код ОКВЭД 62.03.13) в Красноярском крае зарегистрировано 11 юридических лиц.

- заключается договор на оказание услуг по охране (подпункт 26). Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – деятельность охранных служб, в том числе частных (код ОКВЭД 80.10) в Красноярском крае зарегистрировано 457 юридических лиц.

- заключение договора на приобретение семян, саженцев хвойных пород (подпункт 28). Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, семян) (код ОКВЭД 02.10.11) в Красноярском крае зарегистрировано 10 юридических лиц.

Указанные нормы, по мнению антимонопольного органа, позволяют Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика, независимо от того, что закупаемые услуги обращаются на высококонкурентных рынках, соответственно, проведение конкурсных, аукционных процедур является целесообразным, приводящим к обеспечению конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Не проведение КГБУ «Каратузское лесничество» публичных процедур на право

заключения договоров на различных товарных рынках, на которых Учреждение заключало договоры с единственным поставщиком, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ некоторым хозяйствующим субъектам при осуществлении хозяйственной деятельности и ограничении доступа иным хозяйствующим субъектам на соответствующий товарный рынок.

Таким образом, в действиях КГБУ «Каратузское лесничество» усматривается нарушение части 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившееся в установлении в Положении о закупке подпункта 1 пункта 6.2., позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в без ограничения годового объема закупок, а также подпунктов 4, 8, 11, 20, 26, 28 пункта 6.2, позволяющих Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика, тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Комиссией Красноярского УФАС России приняты во внимание устные пояснения КГБУ «Каратузское лесничество» о том, что в положение о закупках учреждения внесены изменения, которыми подпункт 1 пункта 6.1 Раздела 6 изложен в следующей редакции: «Необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 1 500 000 рублей, включая НДС. При этом годовой объем закупок, которые Заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 2 000 000 рублей или не должен превышать 50 % совокупного годового объема закупок Заказчика», однако при проверке сведений, размещенных на официальном сайте www.zakupki.gov.ru было установлено, что такое положение о закупках отсутствует.

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.

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

На основании вышеизложенного, Комиссия по рассмотрению дела № 024/01/17-1842/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 17, 23, 41, 45, 49, 50 Закона № 135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать КГБУ «Каратузское лесничество» нарушившим части 1 и 5 статьи 17 Закона №135-ФЗ, в части установления в Положении о закупке подпункта 1 пункта 6.1, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика без ограничения годового объема закупок, а также подпунктов 4, 8, 11, 20, 26, 28 пункта 6.2, позволяющих Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика, тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

2. В целях защиты гражданских прав, публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию, выдать КГБУ «Каратузское лесничество» обязательное для исполнения предписание о необходимости совершения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, с этой целью КГБУ «Каратузское лесничество» надлежит в срок до 10.10.2023:

- внести изменения в подпункт 1 пункта 6.1 раздела 6 Положения, установив годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, с учетом достижения баланса между объемам закупок, осуществляемых конкурентным способом, по отношению к объему закупок у единственного поставщика (т.е. установить объем закупок у единственного поставщика, не превышающий 50% совокупного годового объема закупок заказчика), исключив ограничения по сумме;

- исключить подпункты 4, 8, 11, 20, 26, 28 пункта 6.1 раздела 6 Положения о закупке;

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Закона №135-ФЗ в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

