

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 22-07/21 О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«09» сентября 2021 года
Ленина, 59

г. Челябинск, пр.

В связи с наличием в действиях Министерства экологии Челябинской области (далее — Министерство) ,выразившихся в направлении в адрес Глав муниципальных образований Челябинской области 16 февраля 2021 года письма № 01/1430 с указанием «для учета при планировании в 2021 году закупочных процедур в рамках реализации мероприятий по созданию и содержанию мест площадок накопления твердых коммунальных отходов (далее — ТКО)» с приложением письма Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний Челябинской области (далее – ГУ ФСИН России по Челябинской области), признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных пунктами 5 и 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Министерство о необходимости прекращения таких действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем устранения причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принятия мер по устранению последствий такого нарушения, а именно: в срок до 30 сентября 2021 года:

1) отозвать письмо от 16.02.2021 № 01/1430;

2) направить в адрес Глав муниципальных образований Челябинской области (в 40 адресов) сведения о приоритете осуществления закупочных процедур, в том числе процедур в рамках реализации мероприятий по созданию и содержанию мест площадок накопления ТКО конкурентным способом.

При выдаче данного Предупреждения Челябинское УФАС России основывалось на следующем. Челябинским УФАС России рассмотрено заявление Челябинского регионального отделения Политической партии «Яблоко» (далее – Заявитель) о наличии (отсутствии) признаков нарушения антимонопольного законодательства при заключении органами местного самоуправления Челябинской области контрактов на выполнение подрядных работ по благоустройству и капитальному ремонту с исправительными учреждениями ГУ ФСИН России по Челябинской области.

С целью проверки обстоятельств и фактов, изложенных в заявлении, в адрес, в том числе Управления экологии и природопользования Администрации города Челябинска (далее – Управление экологии), направлен запрос о представлении документов и сведений, необходимых для рассмотрения поставленного в заявлении вопроса по существу.

По результатам изучения заявления, а также анализа представленных документов и письменных пояснений, антимонопольный орган приходит к следующим выводам.

Между Управлением экологии и Федеральным казенным учреждением Исправительная колония № 8 (далее – ФКУ ИК-8) 30 апреля 2021 года заключен контракт № 32-УЭ на выполнение работ по созданию мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) в индивидуальном жилищном фонде на территории города Челябинска на общую стоимость 7 773, 8 тыс. рублей (далее – Контракт).

Как указало Управление экологии, основанием для заключения Контракта явились положения пункта 11 части 1 статьи 93 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 о контрактной системе), в связи с тем, что объект закупки попадает в перечень товаров, работ, услуг, производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), утвержденный Постановлением Правительства российской Федерации от 26.12.2013 № 1292, а также рекомендательное письмо Министерства от 16.02.2021 № 01/1430, копия которого также представлена в Челябинское УФАС России. 16 февраля 2021 года Министерством (подписано Министром <...>) Главам муниципальных образований Челябинской области (в 40 адресов) направлено письмо № 01/1430 следующего содержания: «Для учета при планировании в 2021 году закупочных процедур и расчета конечного результата показателей в рамках реализации мероприятий по созданию и содержанию мест площадок накопления ТКО направляю следующую информацию: - копия письма руководителя Исполкома Общероссийского народного фронта «За Россию» <...> от 21.01.2021 г. № ОНФ/2-37/2021; - копия письма начальника ГУФСИН России по Челябинской области <...> от 15.01.2021 г. № 76/ТО/7-533.»

Направленная в муниципалитеты копия письма ГУ ФСИН России по Челябинской области адресована Министру экологии <...>, сформирована на 3 листах и затрагивает вопрос осуществления взаимодействия исправительных учреждений ГУ ФСИН России по Челябинской области с органами власти и местного самоуправления при осуществлении закупок, в том числе работ по благоустройству.

Также из письма ГУ ФСИН России по Челябинской области следует: «...просим Вас, <...>, рассмотреть возможность дополнительного использования производственного потенциала исправительных учреждений ГУФСИН России по Челябинской области в части поставки востребованной продукции для нужд Министерства экологии Челябинской области. ...просим рассмотреть возможность использования производственного потенциала исправительных учреждений области в Национальном проекте «Экология» в части создания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов в индивидуальном жилищном фонде, благоустройства прилегающей территории современными элементами благоустройства, поставки продукции легкой промышленности (форменная одежда, рабочая и специальная одежда, средства индивидуальной защиты) и прочей продукцией».

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных

нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, регулируются Законом о контрактной системе (часть 1 статьи 1).

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о контрактной системе законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок) основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

Целями регулирования названного закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, 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.

Участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке (часть 5 статьи 3 Закона о контрактной системе).

Частью 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) установлено, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений БК РФ.

Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств (часть 2 статьи 72 БК РФ).

Часть 2 статьи 8 Закона о контрактной системе предусматривает, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Под определением поставщика (подрядчика, исполнителя) в статье 3 Закона о контрактной системе понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Законом о контрактной системе, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных названным Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта.

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

Под конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в части 2 статьи 24 Закона о контрактной системе понимаются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений. Законодатель определяет конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) приоритетными при осуществлении закупок.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не относится к конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не позволяет хозяйствующим субъектам принять участие в закупке и предложить лучшие условия исполнения контракта и/или наименьшую цену контракта, исключает фактор конкуренции между участниками закупки. Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) подразумевает, что заказчик предлагает заключить контракт конкретному юридическому или физическому лицу.

При этом, формальную процедуру отбора поставщика в отличие от конкурентных способов определения поставщиков (конкурс, аукцион, запрос котировок и запрос предложений) заказчик не проводит. В силу части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не относится к конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не позволяет принять участие в закупке хозяйствующим субъектам, имеющим

такое намерение, и предложить лучшие условия исполнения контракта и (или) наименьшую цену контракта, что исключает фактор конкуренции между участниками закупки.

Частью 2 статьи 48 Закона о контрактной системе установлено, что Заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 Закона о контрактной системе.

В соответствии с частью 2 статьи 59 Закона о контрактной системе заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, за исключением случаев закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований названного закона.

При этом частью 3 статьи 59 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик имеет право осуществлять путем проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включенных в указанные в части 2 названной статьи перечни.

Случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определены в статье 93 Закона о контрактной системе, в том числе пункт 11 части 1 названной нормы предусматривает возможность осуществления закупки у единственного поставщика в случае, если производство товара, выполнение работы, оказание услуги осуществляются учреждением и (или) предприятием уголовноисполнительной системы, в том числе для нужд исключительно организаций, предприятий, учреждений и органов уголовноисполнительной системы, в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Принятие заказчиком решения о заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) не должно восприниматься им как произвольные действия, а, напротив, отвечать целям Закона о контрактной системе, направленным на повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. Необходимо отметить, что осуществление закупки на основании положений статьи 93 Закона о контрактной системе является правом заказчика, однако при нормальных условиях осуществления закупочных процедур заказчику необходимо сделать выбор в пользу осуществления таких закупок конкурентным способом.

Особенный характер заключения контракта с исправительными учреждениями как с единственным поставщиком также находит свое отражение в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.03.2017 № Д28и-1353 разъяснено, что осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании статьи 93 Закона о контрактной системе носит исключительный характер. Данная норма применяется в случаях отсутствия

конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика. Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

При этом, согласно пункту 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума) нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю, в том числе в порядке статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются:

- 1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какойлибо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;
- 2) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары;
- 3) создание дискриминационных условий.

При этом, согласно Постановлению Пленума, угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в статье 15 Закона о защите конкуренции.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности может содержать признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

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.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Положения данной нормы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц.

По мнению антимонопольного органа, направление Министерством в адрес Глав муниципальных образований Челябинской области письма ГУ ФСИН России по Челябинской области с указанием «для учета при планировании в 2021 году закупочных процедур» способно повлечь со стороны потенциальных заказчиков сделать выбор в пользу закупки у единственного поставщика в то время, как законодательно установлен приоритет конкурентных способов, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 5 и 8 названной нормы.

При этом, Челябинское УФАС России отмечает, что несмотря на, что письмо Министерства направлено в адрес органов местного самоуправления в начале 2021 года для учета при планировании в 2021 году закупочных процедур в рамках реализации мероприятий по созданию и содержанию мест площадок накопления ТКО, оно может служить и основанием для осуществления закупки у исправительных учреждений ГУ ФСИН России по Челябинской области в последующем, учитывая мнение Министерства как уполномоченного в сфере обращения с отходами органа власти.

Согласно статье 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо

ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов.

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Руководитель<...>