

Заявителю

<...>

Ответчикам

<...>

РЕШЕНИЕ

по делу № 28-А-18

г. Абакан

Резолютивная часть решения оглашена 01 февраля 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено 01 февраля 2019 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель <...>;

комиссии:

Члены <...>.

комиссии:

кворум комиссии имеется, комиссия правомочна осуществлять свои функции,

рассмотрела дело № 28-А-18, возбужденное по признакам нарушения Администрацией <...> сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия (далее по тексту – Администрация <...> сельсовета, Администрация) и индивидуальным предпринимателем <...> статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившиеся в заключении соглашения, направленного на предоставление преимущественного права ИП <...> в заключении договоров № 1 от 01.09.2016 г., № 2 от 14.09.2016 г. на выполнение услуг по ремонту дорог общего пользования (отсыпка и грейдирование) на улицах аала <...>; контрактов № 68 от 04.04.2017 г., № 69 от 05.04.2017 г. на выполнение работ по ремонтному профилированию дорог на улицах ст. Ташеба; контрактов № 68 от

10.11.2017 г., № 69 от 14.11.2017 г. на выполнение ремонта дороги по улицам аала <...>; контракта № 1 от 16.04.2018 г. на выполнение работ по разработке и доставке скального грунта на улицы аал <...>, договора от 20.04.2018 г. на оказание услуги автогрейдера в аале <...>, при которых ИП <...> был поставлен в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на одном товарном рынке,

в отсутствие заявителя <...>, извещенного надлежащим образом о месте и времени рассмотрения дела,

в присутствии законного представителя Администрации <...>,

в присутствии индивидуального предпринимателя <...>,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела послужили следующие обстоятельства.

18.06.2018 г. (вх. № 3417) в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия поступило заявление депутата Совета депутатов <...> сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия <...> о признаках нарушения Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях Администрации <...> сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия при заключении с ИП <...> договоров на оказание услуг по проведению ремонта дорог.

Хакаское УФАС России, проанализировав представленные в ходе проверки документы усмотрело в действиях Администрации и ИП <...> по заключению договоров № 1 от 01.09.2016 г., № 2 от 14.09.2016 г. на выполнение услуг по ремонту дорог общего пользования (отсыпка и грейдирование) на улицах аала <...>; контрактов № 68 от 04.04.2017 г., № 69 от 05.04.2017 г. на выполнение работ по ремонтному профилированию дорог на улицах ст. <...>а; контрактов № 68 от 10.11.2017 г., № 69 от 14.11.2017 г. на выполнение ремонта дороги по улицам аала <...>; контракта № 1 от 16.04.2018 г. на выполнение работ по разработке и доставке скального грунта на улицы аал <...>, договора от 20.04.2018 г. на оказание услуги автогрейдера в аале <...> в признаки нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с Приказом Хакаского УФАС России от 18.09.2018 №

167 в отношении Администрации и ИП <...> возбуждено дело № 28-А-18 по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Определением от 18.09.2018 г. о назначении дела № 28-А-18 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению дело назначено к рассмотрению на 25 октября 2018 года.

На заседании комиссии 25.10.2018 г. заявитель <...> представил письменные пояснения по существу рассматриваемого дела (вх. 5596). Глава Администрации <...> сельсовета в свою очередь на заседании комиссии также представил письменные пояснения по существу рассматриваемого дела (вх. № 5595).

Заявитель <...> на заседании комиссии поддержал позицию, изложенную в заявлении и представленных письменных пояснениях (вх. № 5596 от 25.10.2018 г.).

Глава Администрации <...> озвучил письменные пояснения, представленные на заседании комиссии (вх. № 5595 от 25.10.2018 г.), по существу рассматриваемого дела дополнительно пояснил, что дороги не ремонтировались с 1993 года. От населения муниципального образования <...> сельсовета поступали многочисленные жалобы на состояние дорог. Муниципальные контракты на ремонт дорог заключались исходя из поступающих в дорожный фонд Администрации суммы денежных средств, размер которых в момент заключения контрактов не позволял Администрации проводить торги.

Определением от 25.10.2018 г. об отложении рассмотрения дела № 28-А-18 рассмотрение дела было отложено на 28 ноября 2018 года.

Данным определением от 25.10.2018 г. об отложении рассмотрения дела № 28-А-18 у Администрации <...> сельсовета в срок до 15.11.2018 г. были истребованы документы и сведения необходимые для рассмотрения дела. Вместе с тем, до заседания комиссии 28.11.2018 г. запрашиваемые документы в Хакасское УФАС России не поступили.

На заседании комиссии 28.11.2018 г. заявитель <...> поддержал позицию, изложенную в заявлении и ранее представленных пояснениях. Дополнительно пояснил, что лимиты денежных средств на проведение работ по ремонту дорог известны Администрации <...> сельсовета уже в начале года, в связи с чем, отсутствуют какие-либо препятствия для проведения конкурентных процедур по отбору

исполнителя данных работ.

Глава Администрации <...> сельсовета <...> по существу рассматриваемого дела пояснил, что, заключая спорные муниципальные контракты, цена по которым не превышала сто тысяч рублей, Администрация осознавала нарушение антимонопольного законодательства, но вместе с тем, исходила из необходимости скорейшего выполнения работ по ремонту дорог муниципального образования <...> сельсовет.

И П <...> на заседании комиссии 28.11.2018 г. пояснил, что к нему неоднократно обращалась Администрация <...> сельсовета с просьбой выполнить работы по ремонтному профилированию дорог, в связи с чем, между ним и Администрацией были заключены рассматриваемые контракты. Также ИП <...> пояснил, что помимо заключенных контрактов с Администрацией <...> сельсовета, он участвует в электронных аукционах на право заключения контрактов на выполнение работ по ремонту дорог на территории Усть-Абаканского района.

Определением от 28.11.2018 г. об отложении рассмотрения дела № 28-А-18 рассмотрение дела было отложено на 21 декабря 2018 года.

14.12.2018 г. (вх. № 6631) от Администрации <...> сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия поступили истребуемые Хакасским УФАС России пояснения и документы.

На заседании комиссии 21.12.2018 г. заявитель <...> поддержал позицию, изложенную в заявлении и ранее представленных пояснениях.

Глава Администрации <...>. на заседании комиссии поддержал ранее изложенную позицию.

И П <...> пояснил, что заключая спорные контракты, не осознавал нарушение законодательства.

21.12.2018 года комиссия антимонопольного органа приняла Заключение об обстоятельствах дела № 28-А-18.

Положениями пункта 3 части 1.1 статьи 47 Закона о защите конкуренции установлено, что комиссия обязана отложить рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае принятия заключения об обстоятельствах дела.

Определением от 21.12.2018 г. об отложении рассмотрения дела № 28-А-18 рассмотрение дела отложено на 01.02.2019 года.

28.01.2019 г. (вх. № 424), 29.01.2019 г. (вх. № 447) от Администрации <...> сельсовета и ИП <...> соответственно, поступили письменные пояснения по рассматриваемому делу.

На заседании комиссии 01.02.2019 г. глава Администрации <...> поддержал позицию, изложенную в письменных пояснениях (вх. № 424 от 28.01.2019 г.).

И П <...> на заседании комиссии также поддержал доводы своих письменных пояснений (вх. № 447 от 29.01.2019 г.).

Из анализа представленных документов и сведений комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия установлены следующие фактические и иные обстоятельства дела.

Администрация <...> сельсовета заключила с ИП <...>:

1. договоры № 1 от 01.09.2016 г., № 2 от 14.09.2016 г. на выполнение услуг по ремонту дорог общего пользования (отсыпка и грейдирование) на улицах аала <...> на суммы 99 990 руб., 99 990 руб.;
2. контракты № 68 от 04.04.2017 г., № 69 от 05.04.2017 г. на выполнение работ по ремонтному профилированию дорог на улицах ст. <...> на суммы 99 870 руб., 99 870 руб. соответственно;
3. контракты № 68 от 10.11.2017 г., № 69 от 14.11.2017 г. на выполнение ремонта дороги по улицам аала <...> на суммы 99 990 руб., 99 980 руб. соответственно;
4. контракт № 1 от 16.04.2018 г. на выполнение работ по разработке и доставке скального грунта на улицы аал <...> на сумму 99 984 руб., договор от 20.04.2018 г. на оказание услуги автогрейдера в аале <...> на сумму 99 000 рублей.

Исследовав материалы дела № 28-А-18 о нарушении антимонопольного законодательства, комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия пришла к выводу об установлении в действиях Администрации и ИП <...> нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции на

ОСНОВАНИИ СЛЕДУЮЩИХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ.

Действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков регулируются Федеральным законом 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 соответствии со статьей 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) выбирает заказчик.

На основании части 2 статьи 48 Закона о контрактной системе заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 названного Федерального закона.

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

В соответствии со статьей 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей (пункт 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе). При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Согласно пункту 13 статьи 22 Закона о контрактной системе

идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. При определении идентичности работ, услуг учитываются характеристики подрядчика, исполнителя, их деловая репутация на рынке. Определение идентичности товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями (пункт 17 статьи 22 Закона о контрактной системе).

В силу пункта 20 статьи 22 Закона о контрактной системе методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

В соответствии с пунктом 3.5.2 Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567, идентичными признаются работы, услуги, обладающие одинаковыми характерными для них основными признаками (качественными характеристиками), в том числе реализуемые с использованием одинаковых методик, технологий, подходов, выполняемые (оказываемые) подрядчиками, исполнителями с сопоставимой квалификацией.

При заключении вышеуказанных контрактов Администрацией публичные процедуры на право заключения контрактов не проводились.

Администрацией в контрактах указано на то, что при заключении спорных контрактов орган местного самоуправления руководствовался положениями пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, заключил договоры на сумму, не превышающую сто тысяч рублей по каждому контракту.

В силу части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицам и, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному

ограничению числа участников закупок.

Частью 5 статьи 24 указанного Закона предусмотрено, что заказчик, выбирая способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы, не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В [письме](#) от 29.03.2017 № Д28и-1353 Минэкономразвития России 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.

Искусственное «дробление» единой закупки на множество закупок до ста тысяч рублей каждая в целях избежания публичных процедур не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

Учитывая тождественность предмета контрактов, временной интервал, в течение которого заключены контракты (контракты заключались в короткий промежуток времени), единую цель договоров – выполнение работ по ремонтному профилированию дорог населенных пунктов <...> сельсовета, Хакасское УФАС России приходит к выводу о том, что фактически договоры образуют три единые сделки, искусственно раздробленные и оформленные между Администрацией и ИП <...> 2 договорами на выполнение услуг по ремонту дорог общего пользования (отсыпка и грейдирование) на улицах аала <...>; 2 договорами на выполнение работ по ремонтному профилированию дорог на улицах ст. <...>; 2 договорами на выполнение ремонта дороги по улицам аала <...>.

Таким образом, на момент подписания договоров у Администрации <...> сельсовета имелась необходимость в сентябре 2016 г. в ремонте дорог общего пользования (отсыпка и грейдирование) на улицах аала Сапогов на сумму 199 980 руб.; в апреле 2017 г. в ремонтном профилировании дорог на улицах ст. <...> на сумму 199 740 руб.; в ноябре 2017 г. в ремонте дороги по улицам аала <...> на сумму 199 970 руб., что превышает предельно допустимый размер стоимости муниципального контракта, заключаемого с единственным исполнителем, при заключении которого стороны вправе не

проводить процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе. При этом публичные процедуры на право заключения указанных контрактов не проводились.

Администрация <...> сельсовета располагала достаточным количеством времени, чтобы с момента доведения лимита бюджетных обязательств на ремонт дорог в начале года провести закупки с использованием конкурентных процедур. Доказательств о каких-либо препятствиях для своевременного проведения конкурентных процедур Администрацией <...> сельсовета комиссией антимонопольного органа не установлено.

Необходимость проведения конкурентных процедур при заключении спорных контрактов для ИП <...> была очевидна, так как данный индивидуальный предприниматель является профессиональным участником контрактной системы, регулярно участвуя в закупках на ремонт и содержание дорог (электронные аукционы №№ 0380300019615000034, 0380300019615000035, 0380300023816000028, 0380300023816000030, 0380300023816000029, 0380300023816000031, 0380300023816000026, 0380300023816000027, 0180300007417000032, 0380300023817000020, 0380300023817000019, 0380300023817000027, 0380300023817000028, 0380300023817000030, 0380300023818000004, 0180300007418000022, 0380300023818000031, 0819300027818000226).

Следовательно, действия Администрации и ИП <...> по заключению спорных договоров с единственным исполнителем могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Дробление сторонами общего предмета договора, а также определение цены каждого договора в пределах, не превышающих ста тысяч рублей, свидетельствуют о намерении сторон уйти от соблюдения процедуры торгов. Данная позиция находит свое отражение в судебной практике (например, [Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.09.2016 № Ф02-4197/2016 по делу № А69-3715/2015](#), [Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 03.04.2018 № Ф03-550/2018 по делу № А73-5597/2017](#)).

Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 данного Закона).

Согласно понятиям, данным в статье 4 Закона о защите конкуренции, под конкуренцией понимается – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке; 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.

Согласно статье 16 Закона о защите конкуренции **запрещаются** соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При этом согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашением признается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

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

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

Таким образом, обязанность проверять соответствие положений

договора и правовых оснований для его заключения действующему законодательству возложена на обе стороны договора.

Для признания федеральными органами исполнительными власти, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами нарушившими требования статьи 16 Закона о защите конкуренции необходимо установить, какое соглашение заключено либо какие действия совершены, привели ли или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Следовательно, заключение договора, являющегося согласованием воли сторон о всех существенных условиях, в том числе противоречащих законодательству о контрактной системе и антимонопольному законодательству, свидетельствуют о наличии антиконкурентного соглашения.

Заключение вышеназванных контрактов без проведения конкурентных процедур, исключило возможность иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные поставки работ участвовать в конкурентных процедурах, и привело к преимущественному положению конкретного хозяйствующего субъекта ИП <...>.

Доводы Администрации <...> сельсовета и ИП <...> об отсутствии с их стороны нарушения законодательства о контрактной системе, повлекшем ограничение конкуренции, поскольку на территории муниципального образования <...> сельсовет отсутствует конкурентный рынок, является не состоятельным ввиду следующего.

В [Постановлении](#) от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку, а также выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия выполнения работ, для обеспечения муниципальных нужд.

Каких-либо доказательств Администрацией <...> сельсовета об отсутствии хозяйствующих субъектов, имеющих намерение заключить контракты в материалы дела не представлены.

Вместе с тем, заслуживают внимания доводы ответчиков об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства при заключении контракта № 1 от 16.04.2018 г. на выполнение работ по разработке и доставке скального грунта на улицы аал <...> и договора от 20.04.2018 г. на оказание услуги автогрейдера в аале <...>, ввиду различного предмета договоров.

В силу статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства изготавливается одновременно с решением. Копия предписания немедленно направляется или вручается лицу, которому предписывается совершить определенные решением действия.

Ввиду того, что на момент принятия настоящего решения, заключенные Администрацией с ИП <...> муниципальные контракты были исполнены и оплачены, у Комиссии Хакасского УФАС России отсутствуют основания для выдачи обязательного для исполнения предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию <...> сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия и индивидуального предпринимателя <...> нарушившими положения статьи 16 Закона о защите конкуренции, в части заключения и реализации соглашения, которое привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а именно в искусственном дроблении трех единых сделок, искусственно раздробленных и оформленных: 2 договорами на выполнение

услуг по ремонту дорог общего пользования (отсыпка и грейдирование) на улицах аала <...>; 2 договорами на выполнение работ по ремонтному профилированию дорог на улицах ст. <...>, 2 договорами на выполнение ремонта дороги по улицам аала <...>, при которых ИП <...>., был поставлен в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на одном товарном рынке.

2. Предписание по настоящему делу не выдавать.
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хакасского УФАС России для возбуждения в отношении должностного лица Администрации <...>сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия и индивидуального <...> дел об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии

<...>

Члены комиссии:

<...>

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.