

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 021//01/16-128/2019 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

16 июля 2019 года
Чебоксары

г.

Резолютивная часть по делу оглашена 16.07.2019.

Полный текст решения изготовлен 16.07.2019.

Комиссия Чувашского УФАС России по рассмотрению дела № 021/01/16-128/2019 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

«...»

при присутствии на заседании Комиссии заявителя – Контрольно-счётная палата Чувашской Республики:

- «...»

при присутствии на заседании Комиссии ответчиков:

- Министерство образования и молодежной политики Чувашской Республики:

«...»

- ООО «Глобус»:

«...»

рассмотрев материалы дела № 021/01/16-128/2019, возбужденного в отношении – Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики и ООО «Глобус» по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Чувашское УФАС России поступило обращение Контрольно-счётной палаты Чувашской Республики от 09.04.2019 года № 02-02/0465 (вх. Управления от 12.04.2019 года № 05-04/2171) на действия Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики о нарушении антимонопольного законодательства, выраженного в несоблюдении закупочных процедур при заключении договоров на поставку дидактических столов с ООО «Глобус». Заявитель сообщил следующее. В соответствии с пунктом 2.6 плана работы Контрольно – счётной палаты Чувашской Республики на 2019 год проведено контрольное мероприятие «Проверка законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств республиканского бюджета Чувашской Республики, выделенных в рамках реализации мероприятия «Укрепление материально – технической базы муниципальных образовательных организаций» подпрограммы «Государственная поддержка развития образования» государственной программы Чувашской Республики «Развитие образования», за 2017-2018 годы».

В рамках данного контрольного мероприятия проведён выборочный аудит в сфере закупок по муниципальным контрактам, заключённым в 2017-2018 годах на укрепление материально-технической базы муниципальных образовательных организаций, при этом установлены отдельные нарушения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Федеральный закон №44-ФЗ) и Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В ходе проведённого аудита установлены признаки искусственного дробления закупки Минобразования Чувашии на поставку дидактических столов на общую сумму 181,0 тыс. рублей.

Так, в 2017 году Минобразования Чувашии с ООО «Глобус» (ИНН 2130018323) заключено 2 договора на поставку столов дидактических на общую сумму 181,0 тыс. рублей, в том числе:

- договор от 28.12.2017 № 1404 на поставку 3 столов дидактических в соответствии с приказом Минобразования Чувашии от 15.12.2017 № 2357 на общую сумму 90,5 тыс. рублей, со сроком поставки до 29.12.2017.

Минобразованием Чувашии столы дидактические приняты по счёт – фактуре от 28.12.2017 № 1047 и товарной накладной от 28.12.2017 № 1157 на сумму 90,5 тыс. рублей. Оплата за поставленный товар произведена в полном объёме на сумму 90,5 тыс. рублей, что подтверждено платёжным поручением от 29.12.2017 № 392701 (КБК 874 0702 Ц710311660 «Укрепление материально – технической базы муниципальных образовательных организаций»);

- договор от 28.12.2017 № 1405 на поставку 2 столов дидактических в соответствии с приказом Минобразования Чувашии от 15.12.2017 № 2357 на

общую сумму 60,3 тыс. рублей, со сроком поставки до 29.12.2017.

Минобразованием Чувашии столы дидактические приняты по счёт – фактуре от 28.12.2017 № 1048 и товарной накладной от 28.12.2017 № 1158 на сумму 60,3 тыс. рублей. Оплата за поставленный товар произведена в полном объёме на сумму 60,3 тыс. рублей, что подтверждено платёжным поручением от 29.12.2017 № 392702 (КБК 874 0702 Ц710311660 «Укрепление материально-технической базы муниципальных образовательных организаций»).

Таким образом, Минобразованием Чувашии заключены договора в один и тот же день на поставку товара, схожего по своим характеристикам с исполнителем- ООО «Глобус».

В нарушение статей 3, 8, 24, 96 Федерального закона № 44-ФЗ и статьи 34 Бюджетного кодекса. РФ принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств имеются признаки искусственного дробления закупки на поставку дидактических столов на общую сумму 181,0 тыс. рублей.

Кроме того, считает, что имеются признаки нарушения статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и административного правонарушения, предусмотренного статьёй 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (несоблюдение требований законодательства при принятии решения о способе определения поставщика, подрядчика, исполнителя).

На основании изложенного и в связи с наличием признаков нарушения антимонопольного законодательства приказом по Управлению от 30.04.2019 № 45 возбуждено дело № 021/01/16-128/2019 в отношении Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики и ООО «Глобус» по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия приходит к следующему.

1. Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее - Положение о ФАС).

Согласно пунктам 1 и 2 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий

(в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

В соответствии с пунктом 4 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, центральным банком Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона о защите конкуренции целями данного 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, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;
- предупреждает монополистическую деятельность

недобросовестную конкуренцию другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

2. Правоотношения в сфере обеспечения муниципальных нужд 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 с частью 1 статьи 2 Федерального 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.

Частью 2 статьи 8 Федерального закона о контрактной системе определено, 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 настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

3. В соответствии с частью 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Право выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

принадлежит заказчику и зависит от цены контракта, оперативности поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, а также законодательного урегулирования применения данного способа.

При этом, согласно разъяснениям Минфина России (письмо от 4 декабря 2017 г. № 24-03-07/80463) Закон о контрактной системе содержит исчерпывающий комплекс мер, применение которых позволяет осуществить закупку в короткий срок:

- при заключении контракта на сумму, не превышающую 250 тысяч рублей, может быть проведен запрос котировок, предусматривающий размещение извещения о закупке за 4 рабочих дня до даты вскрытия и рассмотрения заявок;

- при заключении контракта на сумму, не превышающую трех миллионов рублей, может быть проведен электронный аукцион, предусматривающий размещение извещения о закупке за 7 дней до даты окончания приема заявок;

- заказчик вправе заключить контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) без проведения конкурентных процедур в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе (в настоящее время 52 случая).

Так, пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе установлен случай, когда заказчик вправе заключить контракт напрямую без проведения конкурентных процедур с выбранным им поставщиком (подрядчиком, исполнителем): при заключении контракта на сумму, не превышающую ста тысяч рублей (при этом годовой объем таких закупок 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).

4. Одной из основных задач Минобразования Чувашии является модернизация системы воспитания детей и молодежи, развитие дополнительного образования в Чувашской Республике.

Ежегодно из республиканского бюджета Чувашской Республики на материально-техническое оснащение образовательных организаций выделяются значительные финансовые средства.

Законом Чувашской Республики от 10.11.2017 № 67 внесены изменения в Закон Чувашской Республики от 07.12.2016 № 92 «О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

5. Министерству на укрепление материально-технической базы муниципальных образовательных организаций 13.11.2017 были доведены лимиты в сумме 42 599 976, 47 рублей, что подтверждается справкой-уведомлением от 13.11.2017 №802.

Министерством была запланирована закупка лабораторного оборудования для кабинетов физики в рамках проекта «Наука в школу».

Министерством разработана документация на закупку лабораторного оборудования для кабинетов физики и 24.11.2017 внесены изменения в план-график закупок, товаров, работ, услуг на 2017 год.

Аукцион с реестровым номером 0115200001117003980 был опубликован 06.12.2019.

В связи с тем, что начальная (максимальная) цена контракта превышает три миллиона рублей, извещение о проведении электронного аукциона размещается не менее чем за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе.

Проведение аукциона было запланировано на 25.12.2017, а заключение контракта переходило на 2018 год.

На основании вышеизложенного, министерством принято решение об отмене данного аукциона, что подтверждается приказом министерства от 08.12.2017 №2311 и письмом от 08.12.2017 №07/20-14276.

За счет данных средств министерством заключены 3 контракта на поставку учебных изданий:

- контракт от 25.12.2017 №1278 с поставщиком - ООО «Образовательно-издательский центр «Академия» на сумму 9 659 662,40 рублей;

- контракт от 25.12.2017 №1279 с поставщиком - ООО «Дрофа» на сумму 6 341 591,00 рублей;

- контракт от 25.12.2017 №1281 с поставщиком - АО «Издательство «Просвещение» на сумму 32 099 747,13 рублей.

По данным позициям 08.12.2017 были внесены изменения в план-график закупок товаров, работ, услуг на 2017 год и 19.12.2017 опубликованы извещения о заключении контракта с единственными поставщиками, что подтверждается извещениями № 0315200007517000049, 0315200007517000050, 0315200007517000052.

6. На образовавшуюся экономию в целях освоения бюджетных средств с учетом невозможности проведения конкурентных процедур закупки, а также в целях оснащения образовательных организаций высокотехнологическим

оборудованием министерством заключены договора от 28.12.2017 №№1404, 1405 на поставку дидактических столов за счет средств, предусмотренных в 2017 году на реализацию подпрограммы «Государственная поддержка развития образования» государственной программы Чувашской Республики «Развитие образования» и оплачены КБК 874 0702 Ц710311660 244 на общую сумму 150 760,00 рублей.

Потребность в закупке оборудования для дошкольных образовательных организаций возникла по обращению администрации г. Чебоксары в адрес министерства (письмо от 11.12.2017 №5918).

С учетом сэкономленных бюджетных средств и лимитов бюджетных ассигнований министерством принято решение об удовлетворении потребности администрации г. Чебоксары (приказ от 15.12.2017 №2357).

В ходе анализа рынка министерством была проанализирована информация о ценах, планируемых к закупке товаров, о чем свидетельствуют следующие коммерческие предложения:

- ООО «Комфорт» от 12.12.2017;
- ООО «Компас» от 13.12.2017;
- ООО «Глобус» от 13.12.2017 № 97.

Согласно представленным коммерческим предложениям, наиболее выгодными по цене и качеству оказалось предложение ООО «Глобус».

Данная практика поддерживается следующим. Комиссия ФАС России по контролю в сфере закупок пришла к выводу, что положения Закона о контрактной системе не содержат ограничений на осуществление заказчиками на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупок на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг (решение ФАС России от 26 апреля 2017 г. по делу № П-33/17). Аналогичной позиции придерживаются различные УФАС России (к примеру, решение Карельского УФАС России № 04-36/02-2018, решения Краснодарского УФАС России от 19 декабря 2017 г. по делу № 147/2017 и от 13 февраля 2018 г. по делу № 198/2017, решение УФАС России по Республике Дагестан от 12 марта 2019 г. по делу №11-ВП/2019, решение Астраханского УФАС России от 25 июня 2018 г. по делу № 78-18, постановление УФАС России по Республике Тыва от 31 января 2019 г. по делу № А01-7.29/19).

Так, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа отметил, что возможность осуществления закупки услуги (работы, товара) у единственного исполнителя без использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на сумму, не

превышающую ста тысяч рублей, прямо предусмотрена нормами действующего законодательства без ограничения по количеству договоров с одним поставщиком (постановление от 31 января 2018 г. № Ф04-6141/2017 по делу № А75-7581/2017). Аналогичная позиция, что факт заключения нескольких контрактов на выполнение одноименных работ путем закупки у единственного поставщика не может свидетельствовать о нарушении Закона о контрактной системе, содержится в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 17 октября 2017 г. № Ф09-5841/17 по делу № А07-22456/2016, постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 января 2018 г. № Ф04-6141/2017, постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 19 марта 2018 г. № 01 АП-1306/18, постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2017 г. № 20АП-534/17, решениях Ставропольского краевого суда от 6 июня 2018 г. по делам № 7-384/2018 и № 7-385/2018, решении суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 января 2018 г. по делу № 7-486/2017, решении Ленинского районного суда города Севастополя от 6 апреля 2017 года по делу № 12-65/2017.

Применение конкурентных процедур с момента появления правового основания для начала проведения таких процедур, т.е. с 13.11.2017 было исключено в силу позднего доведения до заказчика лимитов.

Частью 7 статьи 17 Закона № 44-ФЗ предусмотрено, что закупка формируется муниципальным заказчиком в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Вышеуказанное обстоятельство явилось существенным и непреодолимым препятствием для своевременного проведения конкурентных процедур.

Данная практика поддерживается следующим:

- из Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.06.2018 № Ф01-2255/2018 по делу № А38-9199/2017:

«Суды не установили препятствий для своевременного проведения конкурентных процедур, следовательно, Учреждение располагало достаточным количеством времени, чтобы с момента доведения лимитов бюджетных обязательств провести закупку с использованием конкурентных процедур и ремонтно-реставрационные работы в летний период»;

- из Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.04.2018 № Ф01-1056/2018 по делу № А38-7831/2017:

«Препятствий для своевременного проведения конкурентных процедур суды

не выявили. Суды установили, что Министерство располагало достаточным количеством времени, чтобы с момента доведения лимитов бюджетных обязательств (17.07.2015) провести закупку с использованием конкурентных процедур и оборудовать стадион к началу учебного года (01.09.2015)»;

- из решения Краснодарского УФАС России от 19.12.2017 по делу № 147/2017:

«из пояснений МКУ "Е" следует, что оборудование радиоинформаторами 78 пешеходных переходов в городе Краснодар на общую сумму 5 835 900 рублей закуплено контрактами стоимостью до 100 000 рублей каждый в связи с невозможностью проведения конкурентных процедур закупки, обусловленных поздним доведением лимитов бюджетных обязательств (21.11.2016).

Указанное обстоятельство является существенной организационной особенностью заключения указанных контрактов, подтверждающей разумность и обоснованность действий МКУ "Е"...

В связи с изложенным, Краснодарское УФА С России в действиях МКУ "Е" и ООО "77" не усматривает нарушения ст. 16 Закона о защите конкуренции».

7. Статьей 34 Бюджетного кодекса РФ установлен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках предоставленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах, выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции.

В связи с этим конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата.

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что 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.

Признаками ограничения конкуренции являются: 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В рассматриваемом случае, действия сторон не привели к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В связи с изложенным, Комиссия приходит к выводу, что в указанных действиях Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики и ООО «Глобус» отсутствует нарушение пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции отсутствие нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях (бездействии) является основанием для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьями 23, 39, 40, 41, 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

Производство по делу № 021/01/16-128/2019, возбужденное в отношении Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики (428004, Чувашская Республика, г. Чебоксары, б. Президентский д. 17, ИНН 2128054356) и ООО «Глобус» (428001, Чувашская Республика, г. Чебоксары, б. Приволжский, д. 4, корп. 1 оф. 13, ИНН 2130018323), прекратить.

Председатель Комиссии

«...»

Члены Комиссии:

«...»

Решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Чувашской Республики в соответствии со статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в течение трех месяцев со дня принятия решения.