

1.

РЕШЕНИЕ

по делу № 57-07/15 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «15» сентября 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено «23» ноября 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя	<... - заместителя руководителя Челябинского УФАС России;
Комиссии:	>
Членов	<... - главного специалиста-эксперта отдела контроля
Комиссии:	> торгов и органов власти Челябинского УФАС России;
	<... - специалиста-эксперта отдела контроля торгов и
	> органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 57-07/15, возбужденное по признакам нарушения Администрацией Уйского муниципального района Челябинской области (456470, Челябинская область, Уйский р-н, с. Уйское, ул. Балмасова, 6; далее - Администрация района) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), Администрацией Ларинского сельского поселения (456492, Челябинская область, Уйский р-н, с. Ларино, ул. Октября, 12; далее – Администрация поселения) и ООО «Партнер ЖКХ» (456470, Челябинская область Уйский район, с. Уйское, ул. Таращенко, 38Б; далее также Общество) пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Челябинского УФАС России поступили материалы, направленные Прокуратурой Челябинской области, по вопросу заключения в 2014 году органами местного самоуправления Уйского муниципального района муниципальных контрактов на выполнение работ (оказание услуг) для муниципальных нужд без проведения торгов на основании протоколов Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района.

Из указанных материалов следует, что Администрацией поселения без

проведения торгов на основании решения Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района № 15-2014 от 14.10.2014 заключен муниципальный контракт № 90 от 15.10.2014 на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской Уйского муниципального района Челябинской области с единственным подрядчиком - ООО «Партнер ЖКХ». В действиях Администрации района, Администрации поселения и ООО «Партнер ЖКХ» установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем возбуждено производство по настоящему делу.

Администрацией района представлены следующие письменные пояснения.

Основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

В целях предупреждения возникновения чрезвычайной ситуации, вызванных авариями объектов водоснабжения, Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района приняла решение на основании пункта 9 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) сложившуюся ситуацию признать чрезвычайной.

Работы, предусмотренные муниципальным контрактом, были выполнены в срок и в полном объеме. Акты приемки выполненных работ подписаны, и денежные средства перечислены подрядчику в полном объеме.

Администрацией поселения представлены письменные пояснения, и на заседании Комиссии представителем отмечено следующее.

Муниципальный контракт № 90 от 15.10.2014 на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской Уйского муниципального района Челябинской области заключен на основании решения Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района № 15-2014 от 14.10.2014. Необходимость выполнения указанных работ обусловлена угрозой срыва отопительного сезона. Администрацией района определен подрядчик для выполнения работ, а также разработан проект муниципального контракта.

На основании изложенного, Администрация полагает, что заказчик действовал законно и обоснованно при заключении рассматриваемого муниципального контракта с соблюдением условий, предусмотренных законодательством о контрактной системе, и в действиях Администрации поселения и Общества

отсутствуют нарушения Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев материалы дела, выслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив письменные пояснения, Комиссия пришла к следующим выводам.

Материалами дела установлено, что в соответствии с Решением комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района № 15-2014 от 14.10.2014 факт замены аварийных участков теплотрассы на территории Ларинского сельского поселения в с. Ларино на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе признан неотложным и чрезвычайным, принято решение о размещении заказа у единственного поставщика услуг (исполнителя, подрядчика) ООО «Партнер ЖКХ» на сумму 622 000 рублей за счет областного бюджета.

15.10.2014 между Администрацией Ларинского сельского поселения на основании решения комиссии № 15-2014 от 14.10.2014 без проведения конкурентных процедур заключен муниципальный контракт № 90 от 15.10.2014 на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской Уйского муниципального района Челябинской области.

Цена указанного контракта составляет 622 000 рублей.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Статьей 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, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов (пункт 4).

Частью 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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 указанного кодекса.

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 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

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 являются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений.

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.

Согласно части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) выбирается заказчиком. При этом он не

вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников 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.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2013 № 2019-р установлен Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), в который включены работы строительные (за исключением работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, а также работ, включенных в эту группировку, в случае если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн. рублей, для обеспечения муниципальных нужд превышает 50 млн. рублей).

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.

Следовательно, закупка на выполнение подрядных работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской Уйского муниципального района Челябинской области должна быть осуществлена путем проведения торгов.

Согласно пункту 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае закупки определенных работ вследствие аварии, чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов определения подрядчика, требующих затрат времени, нецелесообразно. Заказчик вправе заключить в соответствии с настоящим пунктом контракт на выполнение работы в объеме, который необходим для ликвидации последствий, возникших вследствие чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Как следует из [статьи 2](#) Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», под *аварией* понимается опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, нанесению ущерба окружающей среде; под *техногенным воздействием* - опасные воздействия, являющиеся следствием аварий в зданиях, сооружениях или на транспорте, пожаров, взрывов или высвобождения различных видов энергии, а также воздействия, являющиеся следствием строительной деятельности на прилегающей территории.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» *чрезвычайная ситуация* - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Под ликвидацией чрезвычайных ситуаций понимаются аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Термин «непреодолимая сила» положениями Закона о контрактной системе не закреплен. Однако это понятие определено в гражданском законодательстве, являющемся нормативной основой для отношений в сфере осуществления закупок.

Согласно пункту 3 статьи 401 Гражданского кодекса РФ, непреодолимая сила характеризуется признаками чрезвычайности и непредотвратимости наступивших обстоятельств. Под чрезвычайностью следует понимать необычность явления для повседневности, отсутствие его систематичности. Второй признак непреодолимой силы характеризуется невозможностью собственными усилиями его предотвратить.

Правоприменительная практика относит к непреодолимой силе явления стихийного характера: землетрясения, сильные снегопады, цунами и т. д.

Признаки чрезвычайности и непредотвратимости наступления последствий должны присутствовать в совокупности.

Кроме того, возможность возникновения чрезвычайной ситуации, а также аварии не свидетельствует об объективном наличии данного обстоятельства.

Такие обстоятельства, как длительные сроки осуществления закупки, возможный срыв отопительного сезона, предупреждение возникновения чрезвычайной ситуации, аварии, не являются обстоятельствами, допускающими осуществление

закупки без проведения торгов с единственным подрядчиком.

В [Определении](#) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № ВАС-9962/13 указано, что обстоятельства, которые могут служить обоснованием причин заключения контракта с единственным исполнителем, в случае если возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно, должны обладать свойствами внезапности, чрезвычайности и непредотвратимости. Наличие возможности у заказчика прогнозировать и контролировать сложившуюся ситуацию в течение определенного периода времени свидетельствует о неправомерности заключения контракта избранным способом, то есть без проведения торгов.

В связи с этим обстоятельства, указанные в Решении Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района № 15-2014 от 14.10.2014, а именно факт необходимости замены аварийных участков сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской Уйского муниципального района Челябинской области, не могут являться основаниями для заключения муниципального контракта без проведения торгов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, поскольку не являются чрезвычайной ситуацией, обстоятельствами непреодолимой силы, не направлены на ликвидацию последствий, возникших вследствие аварии, чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

Помимо этого, Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района не является органом, в полномочия которого входит принятие решения о способе определения поставщика, подрядчика, исполнителя (часть 5 статьи 24 Закона о контрактной системе).

Таким образом, действия Администрации района в лице Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района, выразившиеся в принятии решения о признании работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской Уйского муниципального района Челябинской области как неотложных и чрезвычайных, противоречат части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку указанные действия могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при осуществлении закупки, а также к созданию отдельному хозяйствующему субъекту – ООО «Партнер ЖКХ» необоснованных преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности с получением дохода от выполнения муниципального заказа по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, работающими с ним на одном товарном рынке и способных выполнить такой заказ, поскольку такие лица лишаются доступа к выполнению указанных работ.

Администрацией поселения в материалы дела представлено письмо Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства

Челябинской области от 21.02.2013 № 3374, направленное в ответ на обращение жителей с. Ларино по вопросу включения мероприятий по ремонту водопровода в с. Ларино в областную целевую программу «Чистая вода» на территории Челябинской области, в котором указано, что вопрос ремонта водопроводов в с. Ларино главе Уйского муниципального района необходимо рассмотреть в рамках подготовки в осенне-зимнему периоду 2013-2014 годов за счет средств местного бюджета.

Впоследствии в Администрацию района и Администрацию поселения обратился Председатель Совета ветеранов Ларинского сельского поселения по вопросу оказания содействия в замене водовода в селе Ларино.

Из ответа Заместителя Министра строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства Челябинской области (исх. №3646 от 18.04.2014) на указанное обращение следует, что ввиду ограниченности бюджета Челябинской области, выделение денежных средств на замену водопровода в Ларинском сельском поселении Уйского муниципального района в 2014 году не представляется возможным. Заявка Уйского муниципального района на замену водопровода может быть рассмотрена при формировании планов на последующие годы или дополнительных поступлений в бюджеты различных уровней в текущем году.

Следовательно, обстоятельства, которые указывает Администрация поселения в обоснование необходимости осуществления закупки у единственного подрядчика (выявление аварийных участков сети при подготовке к отопительному сезону), не свидетельствуют о наличии факта аварии, чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, невозможности и нецелесообразности осуществления закупки посредством проведения конкурентных процедур.

В связи с указанным, у Администрации поселения отсутствовали законные основания для заключения рассматриваемого муниципального контракта без проведения торгов на основании [пункта 9 части 1 статьи 93](#) Закона о контрактной системе.

Администрация поселения и Общество, достоверно зная об отсутствии оснований для заключения муниципального контракта с единственным подрядчиком, предусмотренных [пунктом 9 части 1 статьи 93](#) Закона о контрактной системе, а именно необходимости выполнения рассматриваемых работ вследствие аварии, чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов определения подрядчика, требующих затрат времени, нецелесообразно, тем не менее заключили муниципальный контракт на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино на сумму **622 000 рублей**. В результате общество в отсутствие конкуренции и в нарушение требований федерального законодательства получило право на выполнение работ по цене, которая не была определена в условиях конкуренции хозяйствующих субъектов путем проведения конкурентных процедур.

Заключая муниципальный контракт на выполнение капитального ремонта сетей водоснабжения в с. Ларино, как Администрация поселения, так и Общество должны руководствоваться положениями федерального законодательства.

Обществом при рассмотрении настоящего дела не представлены документы и сведения, которыми оно располагало при заключении муниципального контракта № 90 от 15.10.2014, позволяющие сделать вывод о признании капитального ремонта муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской чрезвычайной ситуацией.

Таким образом, посредством заключения муниципального контракта между Администрацией поселения и Обществом обеспечена возможность ООО «Партнер ЖКХ» в отсутствие конкурентных процедур осуществлять выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино в целях обеспечения муниципальных нужд и получать от этого доход, что создает преимущественные условия доступа к выполнению работ для муниципальных нужд указанному хозяйствующему субъекту и ограничивает доступ иных организаций (индивидуальных предпринимателей) на рынок выполнения данных работ.

С учетом изложенного, муниципальный контракт № 90 от 15.10.2014 на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино, заключенный между Администрацией поселения и ООО «Партнер ЖКХ», в отсутствие конкуренции нарушает пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, поскольку его заключение обусловлено интересом каждого из участников указанного соглашения, результатом соглашения явилось недопущение, ограничение, устранение конкуренции при осуществлении закупки, в том числе ограничение доступа иным хозяйствующим субъектам, намеренным осуществлять выполнение работ в целях обеспечения муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Сторонами муниципального контракта № 90 от 15.10.2014 подписан акт о приемке выполненных работ №32 от 19.11.2014. Следовательно, работы, предусмотренные муниципальным контрактом № 90 от 15.10.2014, выполнены, в связи с чем не представляется возможным выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Администрации района в лице Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Уйского муниципального района, выразившиеся в принятии решения о размещении заказа на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской у единственного подрядчика без проведения торгов на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, что могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции при осуществлении закупки, а также к созданию отдельному хозяйствующему субъекту – ООО «Партнер ЖКХ» необоснованных преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности с получением дохода от выполнения муниципального заказа по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, работающими с ним на одном товарном рынке и способных

выполнить такой заказ, поскольку такие лица лишаются доступа к выполнению указанных работ.

2. Признать муниципальный контракт № 90 от 15.10.2014 на выполнение работ по капитальному ремонту муниципальных сетей водоснабжения в с. Ларино по ул. Советской, заключенный между Администрацией поселения и ООО «Партнер ЖКХ» без проведения торгов и в нарушение положений Закона о контрактной системе, соглашением, нарушающим требования пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

3. Администрации района, Администрации поселения и ООО «Партнер ЖКХ» предписание, предусмотренное частью 3 статьи 23 Закона о защите конкуренции, не выдавать.

4. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.