Р Е Ш Е Н И Е

Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области

по делу №046/01/16-2/2020

Резолютивная часть объявлена 23.03.2020г.

Решение в полном объеме изготовлено 06.04.2020г. г.Курск

Комиссия Курского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе:

рассмотрев дело по признакам нарушения ст.16 ФЗ «О защите конкуренции» со стороны государственного заказчика – Областного казенного общеобразовательного учреждения «Дмитриевская школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья» (далее – ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат») и Индивидуального предпринимателя Р, выразившегося в реализации соглашения об определении подрядчика на выполнение капитального ремонта помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», способом закупки у единственного поставщика, без проведения предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок конкурентных процедур, на общую сумму, превышающую предельный размер закупки у единственного поставщика, предусмотренный п.5 ч.1 ст.93 ФЗ «О контрактной системе…», в отсутствии представителей ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», ИП Р., представителя Прокуратуры Дмитриевского района Курской области, надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

Прокуратурой Дмитриевского района Курской области в Курское УФАС России были представлены (вх.5143 от 11.10.2019г.) материалы проведенной проверки соблюдения законодательства РФ ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», по результатам которой Прокуратурой установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в осуществлении соглашения между заказчиком - ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» и хозяйствующим субъектом - ИП , направленного на заключение контрактов с единственным поставщиком в обход установленной законом процедуры торгов.

По результатам рассмотрения представленных Прокуратурой Дмитриевского района Курской области документов и сведений, а также дополнительно представленных заказчиком письменных пояснений и документированной информации, установлено следующее.

1. Приказом Комитета образования и науки Курской области №1-370 от 09.04.2019г. «О распределении средств областным казенным образовательным учреждениям, предоставляемых из областного бюджета», «в целях реализации регионального проекта «Современная школа» государственной программы «Развитие образования в Курской области», утвержденной постановлением администрации Курской области от 15.10.2013 №737-па, ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» из областного бюджета выделены денежные средства в размере 47 922,00 рублей.

Уведомлением №148 от 11.04.2019г., указанные бюджетные ассигнования (лимиты бюджетных обязательств), доведены до ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат».

Согласно данному уведомлению, денежные средства выделены Учреждению в соответствии с кодом расходов классификации расходов бюджетов 243 – «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества»

В соответствии с пояснениями ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», указанные денежные средства были израсходованы Учреждением на выполнение работ по обследованию помещения (по договору №2019-1448 от 11.04.2019г., заключенному с ОБУ «Курскгражданпроект»).

2. Приказом Комитета образования и науки Курской области №1-501 от 06.05.2019г. «О внесении изменений в приказ от 09.04.2019г. №1-370, выделенная ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» из областного бюджета сумма денежных средств увеличена до 296 522,00 рублей.

Уведомлением №184 от 07.05.2019г., бюджетные ассигнования (лимиты бюджетных обязательств) в размере 248 600,00 рублей, доведены до ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат».

Согласно данному уведомлению, денежные средства выделены учреждению в соответствии с кодом расходов классификации расходов бюджетов 243 – «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества»

В соответствии с пояснениями ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», указанные денежные средства были израсходованы Учреждением на выполнение проектно-сметных работ, на оказание услуг по проведению проверки достоверности сметной стоимости работ (по договорам №2019-1525 от 08.05.2019г., №б/н от 20.05.2019г., заключенным с ОБУ «Курскгражданпроект»).

3. Приказом Комитета образования и науки Курской области №1-883 от 30.07.2019г. «О внесении изменений в приказ от 09.04.2019г. №1-370, выделенная ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» из областного бюджета сумма денежных средств увеличена до 2 600 000,00 рублей.

Уведомлением №295 от 02.08.2019г., бюджетные ассигнования (лимиты бюджетных обязательств) в размере 2 303 478, 00 рублей, доведены до ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат».

Согласно данному уведомлению, денежные средства выделены учреждению в соответствии с кодом расходов классификации расходов бюджетов 243 – «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества»

Таким образом, на дату 02.08.2019г., ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» располагало бюджетными средствами на закупку товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества в размере 2 303 478, 00 рублей.

4. По заданию ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» ОБУ «Курскгражданпроект»

было обследовано техническое состояние учебного корпуса Учреждения и изготовлена единая проектная документация на «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат».

5. 09.08.2019г. ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» с ИП Р были заключены:

- контракт №1 на сумму 315 699,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (кабинетов №2,3,8,9)»;

- контракт №2 на сумму 330 700,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (кабинеты кройки и шитья №45, №46)»;

- контракт №5 на сумму 303 169,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (холл, столярная мастерская 42 39)»;

- контракт №7 на сумму 389 378,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (кабинеты №1,4,5,6,10,11)»;

15.08.2019г. ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» с ИП Р были заключены:

- контракт №3 на сумму 382 507,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (кабинеты кройки и шитья 29/28, кабинет СБО)»;

- контракт №4 на сумму 332 916,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (кабинеты кройки и шитья 27/28, столярная мастерская»;

- контракт №6 на сумму 249 109,00 рублей по предмету: «капитальный ремонт помещений учебного корпуса ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» (подсобное помещение)»;

Согласно представленных актов выполненных работ, работы по указанным контрактам были выполнены подрядчиком. Акты выполненных работ по всем перечисленным контрактам подписаны заказчиком 26.08.2019г.

6. Как следует из материалов дела, общая сумма контрактов, заключенных ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» с ИП Р 09.08.2019г. и 15.08.2019г. составила 2 303 478, 00 рублей.

Данные контракты заключены сторонами без проведения конкурентных процедур определения поставщика, предусмотренных ст.24 ФЗ от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Как следует из содержания контрактов, указанные контракты заключены в соответствии с п.5 ч.1 ст.93 ФЗ «О контрактной системе...», согласно которого (в ред., действовавшей до 31.07.2019г.), допускается осуществление закупки товара, работы или услуги муниципальной образовательной организацией у

единственного поставщика на сумму, не превышающую 400 000 рублей, (в ред., действующей с 31.07.2019г., на сумму, не превышающую 600 000 рублей.).

Допустимость закупки у единственного поставщика, предусмотренная п.5 ч.1 ст.93 ФЗ «О контрактной системе…» (здесь и далее - в ред., действовавшей на даты заключения договоров), действительно определяется ограничением: сумма одной закупки не должна превышать четыреста тысяч рублей, при этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем двадцать миллионов рублей.

Вместе с тем, ст.7 ФЗ «О контрактной системе…», установлены принципы открытости и прозрачности. В частности, согласно ч.1 данной статьи предусмотрено, что в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок.

Статьей 8 ФЗ «О контрактной системе…», установлен принцип обеспечения конкуренции. В соответствии с ч.1 данной статьи 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). Частью 2 ст.8 ФЗ «О контрактной системе…» предусмотрено, 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.

В силу ч.1 ст.24 ФЗ «О контрактной системе…», заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с ч.2 ст.24 ФЗ «О контрактной системе…», конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Следуя ч.5 ст.24 ФЗ «О контрактной системе…», заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Согласно п. 13 ст. 22 ФЗ «О контрактной системе…», Приказа Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567, идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. Признаются идентичными 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.

Как следует из материалов дела, сумма каждого из контрактов, заключенных ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» с ИП Р, действительно не превышает 600 000 рублей.

Однако, материалами дела также подтверждено:

- предмет заключенных контрактов является идентичным, направленными на достижение одной цели – выполнение работ по капитальному ремонту помещений ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат»,

- контракты заключены одномоментно,

- бюджетные ассигнования на закупку указанных работ получены ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» одномоментно, в сумме, превышающей 600 000 рублей.

При таких обстоятельствах, заключение ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» с ИП Р. ряда идентичных, одномоментно заключенных контрактов, фактически образующих единую сделку, является искусственным дроблением сделки для формального соблюдения специальных ограничений, предусмотренных ФЗ «О контрактной системе…», с целью уйти от необходимости проведения конкурентных процедур.

Антиконкурентные последствия вышеназванных действий выражаются в том, что заключенные договоры приводят к ограничению доступа других хозяйствующих субъектов к участию на торгах на право заключения контракта. Данные контракты заключены без проведения торгов, в обход конкурентных процедур и правил, установленных действующим законодательством.

Заключение контрактов с единственным поставщиком и отсутствие конкурентных процедур способствует созданию преимущественного положения единственного поставщика и лишает возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение контракта.

Конкуренция - 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 (п.7 ст.4 ФЗ «О защите конкуренции»).

Отсутствие конкурентного отбора поставщика путем торгов и заключения договора напрямую с единственным поставщиком полностью исключает возможность состязательности между хозяйствующими субъектами, то есть

исключают конкуренцию за муниципальный заказ.

Статьей 16 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, *иными осуществляющими функции указанных органов организациями* или между ними *и хозяйствующими субъектами* либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе ограничению доступа на товарный рынок.

В соответствии с п.18 ст.4 ФЗ «О защите конкуренции», соглашением является договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Согласно пояснений и документов, представленных ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», учреждение осуществляет функции муниципального заказчика выполнении капитального ремонта помещений, преданных учреждению собственником на праве оперативного управления на основании пунктов 1.3, 1.9, 3.4.1, 5.1, 5.4, 5.10 Устава ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья», утвержденного приказом Комитета образования и науки Курской области №1-1131 от 06.11.2015г.

ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», являясь областным казенным учреждением, создано с целью оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти в Курской области в сфере образования (ч.1 ст.9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Пунктом 5.4 Устава, функции по осуществлению капитального ремонта имущества переданы образовательному учреждению.

На основании изложенного, ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» при осуществлении деятельности по организации питания обучающихся из малоимущих, многодетных и (или) социально незащищенных семей выступает в качестве муниципального заказчика.

ИП Р осуществляет предпринимательскую деятельность, в связи с чем, на основании п.5 ст.4 ФЗ «О защите конкуренции», является хозяйствующим субъектом.

При таких обстоятельствах, к действиям Ответчиков применимы требования и запреты, установленные ст.16 ФЗ «О защите конкуренции».

Представитель ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» на заседаниях Комиссии антимонопольного органа, а также в письменных пояснениях от 25.02.2019г. (вх. №891), равно как и ИП Р в пояснениях от 26.02.2019г. (вх.№933), подтверждают факт ведения в устной форме переговоров по вопросу заключения данных муниципальных контрактов.

Указанные выше факты и обстоятельства, подтверждаемые материалами дела

046/01/16-2/2020, указывают на наличие согласованности в действиях ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» как организации, наделенной полномочиями муниципального заказчика, и хозяйствующего субъекта ИП Р по разделению (дроблению) единой закупки на выполнение капитального ремонта помещений данного учреждения, 7 отдельных контрактов, заключенных сторонами без проведения конкурентных процедур определения поставщика (торгов), направленной на устранение возможности иных хозяйствующих субъектов (потенциальных участников торгов) получить право на заключение муниципальных контрактов в ходе конкурентной процедуры, предусмотренной ФЗ «О контрактной системе..».

При формальном соответствии закону (п.5 ч.1 ст.93 ФЗ «О контрактной системе...») договоров (контрактов), заключенных между ОКОУ и поставщиком на сумму до 600 000 рублей каждый, в совокупности действия по заключению 7 аналогичных контрактов на выполнение идентичных работ, представляют собой искусственное дробление (разделение на части) единой закупки общей стоимостью 2 303 478, 00 рублей с целью ухода от процедуры торгов.

Искусственное «дробление» единой закупки на множество закупок до 600 000 руб. каждая в целях избежания конкурентных процедур не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения торгов (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.03.2019г. №Ф06-44227/2019 по делу №А57-12370/2018).

Согласно правовой позиции Президиума Высшего арбитражного суда РФ, изложенной в постановлении от 29.11.2011г. №8799/11, в случаях, когда законодательством предусмотрено обязательное проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку только при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные претенденты на получение товаров, работ, услуг, имущества, доступа к товарному рынку или права ведения деятельности на нем.

Наличие в ФЗ «О контрактной системе...» правовой возможности осуществления закупок малого объема (до 600 000 рублей) для муниципальных образовательных организаций у единственного поставщика, не означает предоставление заказчикам права использовать данный способ закупки с целью уклонения от проведения торгов и искусственного «дробления» единой закупки на несколько договоров с ценой менее установленного законом ограничения. Данная правовая позиция подтверждается сложившейся судебной практикой (в т.ч. постановление АС Волго-Вятского округа от 17.04.2018г. по делу №А7831/2017).

Учитывая, что заключение муниципального контракта как разновидности гражданско-правового договора является двухсторонней сделкой, совершаемой волей обеих сторон (как заказчика, так и поставщика), согласно ст.420, ст.422 ГК РФ, обязанность проверять соответствие положений договора и правовых оснований для его заключения действующему законодательству, в том числе ФЗ «О защите конкуренции» и ФЗ «О контрактной системе…», возложены на обе стороны договора. При таких обстоятельствах, в действиях ИП Р по заключению рассматриваемых договоров с ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», на согласованных сторонами в обход предписанной законом процедуры торгов условиях, имеется нарушение антимонопольного законодательства,

квалифицируемое как осуществление антиконкурентного соглашения с данным заказчиком с целью получения преимуществ на рынке (получения права заключить контракты в условиях гарантированного отсутствия иных претендентов по назначенной поставщиком цене).

При таких обстоятельствах, действия государственного заказчика – ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» и поставщика ИП Р по заключению 09.08.2019г. и 15.08.2019г. 7 отдельных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту помещений ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» с ИП Р, как с единственным поставщиком, в обход процедуры конкурентного определения поставщика, обусловлены наличием между сторонами соглашения, ограничивающего конкуренцию, и образует состав нарушения ст.16 ФЗ «О защите конкуренции».

Соглашения заключены в ходе переговоров, проводимых, в том числе, по телефону, между ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» в лице директора П и ИП Р не ранее 11.04.2019г. и не позднее 15.09.2019г.

Как подтверждается материалами дела, к дате рассмотрения дела контракты №1, №2, №5, №7 от 09.08.2019г., №3, №4, №6 от 15.08.2019г. ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат» и ИП Р исполнены в полном объеме, в связи с чем правовые основания для выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного ст.50 ФЗ «О защите конкуренции», отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь ст.16, ч.1 ст.23, ст.41, ст.48, ст.49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Областное казенное общеобразовательное учреждение «Дмитриевская школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья» (ИНН), Индивидуального предпринимателя Р (ИНН), нарушившими статью 16 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ, путем заключения и реализации соглашения о закупке для государственных нужд работ по капитальному ремонту помещений ОКОУ «Дмитриевская школа-интернат», у единственного поставщика, на общую сумму 2 303 478, 00 рублей, превышающую предельный размер закупки у единственного поставщика, предусмотренный п.5 ч.1 ст.93 ФЗ «О контрактной системе…», без проведения конкурентных процедур, предусмотренных законодательством о контрактной системе, способом искусственного дробления закупки на 7 отдельных идентичных контрактов, что могло привести к ограничению конкуренции и созданию необоснованных преимуществ в предпринимательской деятельности указанному хозяйствующему субъекту.

2. В связи с фактическим исполнением сторонами по состоянию на дату рассмотрения дела, контрактов, предписание о прекращении антимонопольного законодательства не выдавать.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Курского УФАС России для принятия решения о возбуждении административного производства по

установленным фактам нарушения требований ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ.

В соответствии со ст.52 ФЗ «О защите конкуренции», решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия, а также в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа в течение одного месяца со дня его принятия - в случаях и в порядке, установленных ч.ч.4-14 ст.23 ФЗ «О защите конкуренции».