ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ

Федеральной антимонопольной службы

по Забайкальскому краю

ул. Лермонтова, 14, а/я 803,

г. Чита, Забайкальский край, 672000

тел. (3022) 35-18-41, факс (3022) 32-12-31

e-mail: to75@fas.gov.ru

19.02.2020 № 02-05-758

На № _____ от _____

Резолютивная часть решения

объявлена 18.02.2020,

в полном объеме решение

изготовлено 19.02.2020

Главе

городского округа «Город Петровск-Забайкальский»

муниципального района

Петровск-Забайкальский район

Зарыпову И.И.

673000, Забайкальский край,

г. Петровск-Забайкальский, ул. Ленина, дом 1

E-mail: admpriem_pzab@mail.ru

Комитет по экономике, управлению муниципальным имуществом и земельных отношений администрации

городского округа «Город Петровск-Забайкальский»

муниципального района

Петровск-Забайкальский район

673000, Забайкальский край,

г. Петровск-Забайкальский, ул. Ленина, дом 1

Тел.: 8(30236)3-17-60

E-mail: oumizo@mail.ru

ООО «Талисман»

673040, Забайкальский край, с. Нижний Тарбагатай, ул. Партизанская, 16

Петровск – Забайкальской межрайонной

Прокуратуре

petrzab@prokzabkray.ru

Ул. Мысовская, 61, г. Петровск – Забайкальский,

673005

Решение

по делу №075/01/16-429/2019

о нарушении антимонопольного законодательства

г. Чита

Комиссия Забайкальского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства №075/01/16-429/2019 в составе:

Председатель Комиссии – заместитель руководителя управления …;

Члены Комиссии:

…, начальник отдела антимонопольного контроля и рекламы;

…, начальник отдела анализа товарных и финансовых рынков;

…, ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля и рекламы,

в отсутствие лиц, участвующих в деле, извещенных надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела, не представивших ходатайств о рассмотрении дела в их отсутствие, за исключением администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район и Комитета по экономике, управлению муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район (последние направили ходатайства о рассмотрении дела в их отсутствие и согласии с доводами комиссии, изложенными в определении),

при рассмотрении дела в отношении администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района «Петровск-Забайкальский район», Комитета по экономике, управлению муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района «Петровск-Забайкальский район», ООО «Талисман» (ИНН 7531007021) по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту - Закон о защите конкуренции; закон №135-ФЗ), выразившихся в

сговоре заказчика и ООО «Талисман»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Забайкальскому краю (далее – Управление) от Петровск – Забайкальской межрайонной прокуратуры (далее - прокуратура) поступили материалы на действия главы городского округа «Город Петровск – Забайкальский» по заключению договоров подряда с ООО «Талисман» без проведения торгов в 2018 году на сумму 910 216 руб., в 2019 на сумму в размере 638 113 руб., в которых прокуратурой усматривается нарушение норм 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) и норм пункта 4 статьи 16 Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

…, действующие от имени администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район и Комитета по экономике, управлению муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район, соответственно, в заседании пояснили, что ранее при предыдущем главе исполнителем по всем муниципальным контрактам являлось ООО «Братья», лимитов в бюджете на заключение муниципальных контрактов заложено не было, в связи с чем, чтобы расплатиться муниципальное образование просило денежные средства в Министерстве финансов Забайкальского края, договоры были заключены с ООО «Талисман» …., поскольку больше было не с кем, а процедура заключения договоров была нарушена, превышен годовой объем закупок. СК РФ изъяты все документы.

Рассмотрев материалы, выслушав лиц, участвующих в деле, Комиссия сделала заключение о нижеследующем.

Согласно пункта 4.2. части 1 статьи 23 Закона №135-ФЗ антимонопольный орган рассматривает жалобы (материалы) на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов.

По результатам запроса администрация городского округа «Город Петровск – Забайкальский» предоставила нижеследующие пояснения.

Причины заключения договоров по содержанию дорог между комитетом экономики, управления муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» (далее – КЭУМИЗО) и ООО «Талисман» обусловлено следующими обстоятельствами:

- муниципальный контракт № 4 от 23.04.2018г. на выполнение работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог и инженерных сооружений городского округа «Город Петровск-Забайкальский» сроком действия до 30 апреля 2019 года, заключенный между КЭУМИЗО и ООО «Братья» был расторгнут по соглашению сторон 19.09.2018;

- аукцион по содержанию и ремонту автомобильных дорог и инженерных сооружений городского округа «Город Петровск-Забайкальский»,

объявленный 06.02.2019 (извещение №0391300095819000001), не привел к заключению контракта, в связи с многочисленными жалобами в ФАС Забайкальского края. Более подробно об этой ситуации описано в ответе на уведомление о проведении внеплановой проверки № 13;

- не имея возможности заключить контракт по вышеуказанному аукциону, КЭУМИЗО объявил 04.07.2019г. новый аукцион по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений городского округа «Город Петровск-Забайкальский» (7533-ЭА), номер извещения 0891200000619007290, в результате чего 29.07.2019 года был заключен муниципальный контракт № 1 с ООО «Талисман».

Таким образом, в период с 19.09.2018 года по 28.07.2019 года у городского округа «Город Петровск-Забайкальский» не было контракта на содержание дорог.

В исполнении пункта 5 части 1 статьи 7 Устава городского округа «Город Петровск-Забайкальский», а также для исполнения предписаний и представлений МО МВД России Петровск-Забайкальский, которые постоянно выписывались администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» (копии предписаний и представлений прилагаются), глава администрации был вынужден издавать распоряжения о заключении договоров на сумму, не превышающую 100 тысяч рублей, в период с 24.09.2018 года по 22.05.2019 с ООО «Талисман» на содержание дорог. На выполнение данных видов работ дал согласие ООО «Талисман». В дополнение к пояснениям КЭУМИЗО указал, что лимиты бюджетных обязательств по комитету экономики, управления муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» за 2018 год – 70 078 053,67 рублей (уточненные лимиты), заключено контрактов через аукционы на сумму 57 387 900,16 рублей, заключено договоров на сумму 5 284 705,21 рублей (7,5 % от совокупного годового объема закупок заказчика).

Лимиты бюджетных обязательств по комитету экономики, управления муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» на 2019 год – 73 465 147,83 рублей (плановые лимиты), заключено контрактов через аукционы на сумму 51 632 901,66 рублей, заключено договоров на сумму 2 913 861,59 рублей (4 % от совокупного годового объема закупок заказчика).

Повторяющимися предметами данных договоров явилось: содержание дорог и инженерных сооружений, грейдирование дорог, заготовка грунта.

Согласно норм пункта 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 3, 7 Федерального закона от 29.12.2017 №443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся, в числе прочих, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок

(парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 18 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

В силу ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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 этого Кодекса. Учитывая указанные нормы, подтверждается факт того, что весь объем денежных средств на оплату договоров, заключенных администрацией с ООО «Талисман», выделен из местного бюджета с целью реализации полномочий городского округа.

Отношения, связанные с размещением заказов для государственных и муниципальных нужд, урегулированы 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 №44-ФЗ). В силу ч. 1 ст. 3 Закона №44-ФЗ под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных Законом №44-ФЗ.

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) (ст. 24 Закона №44-ФЗ).

Согласно пункту 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую трехсот тысяч рублей (ста тысяч рублей – в редакции закона №44-ФЗ, действующей до 30.06.2019). 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.

В соответствии с положениями пункта 2 части 2 статьи 39 и частью 8 статьи 44 Закона №135-ФЗ по результатам рассмотрения заявления юридического лица о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает одно из следующих решений: о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Частью 4 статьи 16 закона №135-ФЗ предусмотрено, что запрещаются соглашения между … органами местного самоуправления… 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, в числе прочих, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Понятие согласованных действий между … органами местного самоуправления … или между ними и хозяйствующими субъектами в Законе не приведено. Вместе с тем, статьей 8 закона №135-ФЗ определено понятие согласованных действий хозяйствующих субъектов, которыми являются действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке, заранее известные каждому из них, результат которых соответствует интересам каждого из них, а также действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Под соглашением Закон №135-ФЗ понимает договоренность в письменной форме, содержащуюся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (п. 18 ст. 4).

Для целей квалификации соглашений, достигнутых между субъектами, указанными в диспозиции ст. 16 Закона №135-ФЗ, как совершенных с нарушением этой нормы установлению подлежит, в том числе, законность заключения таких соглашений, а также наступление или возможное наступление последствий в виде ограничения доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В силу п. 7 ст. 4 Закона №135-ФЗ конкуренция - это 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.

Под признаками ограничения конкуренции понимаются 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 (п. 17 ст. 4 Закона №135-ФЗ).

Квалифицирующими признаками применительно к статье 16 Закона №135-ФЗ выступают установленные либо возможные негативные последствия для определенной конкурентной среды и выявление причинной связи между определенными соглашением и (или) согласованными действиями и такими последствиями. При этом необходимо доказать наличие обоих квалифицирующих признаков, при которых возможно применение статьи 16 указанного Закона: фактическое наличие между перечисленными в статье субъектами соглашений или согласованных действий, а также негативное влияние результата таких действий на конкуренцию на конкретном товарном рынке.

Закупка у единственного контрагента допускается Законом № 44-ФЗ только в качестве исключения из общего правила, поэтому контролирующие органы и суд могут учитывать правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума ВАС РФ от 12.07.2011 №2518/11. Она предполагает, **что искусственное разделение (дробление) единого заказа на группу однородных с целью ухода от проведения торгов недопустимо.**

В ходе исследования рынка Комиссией установлено следующее:

- согласно материалам дела **договоры подряда с идентичными предметами** были заключены ответчиками в 2018 и 2019 году без процедуры торгов, следовательно для целей данного исследования уточным временным интервалом является период с 01.09.2018 по 01.09.2019 г.;

- под дорожной деятельностью понимается деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог. В соответствии с приказом Минтранс № 402 имеются работы по содержанию искусственных и защитных дорожных сооружений, элементов обустройства автомобильных дорог и озеленению автодорог.

- в соответствии с пунктами 4.5 и 4.6 Порядка, исходя из экономической возможности и целесообразности приобретателя работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения и инженерных сооружений, географические границы рынка определены предварительно как административные границы Петровск-Забайкальского района Забайкальского края. Учитывая материалы дела, в т.ч. местонахождение сторон по делу администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский», Комитета по экономике, управлению муниципальным имуществом городского округа «Город Петровск-Забайкальский» и ООО «Талисман» и месторасположение автомобильных дорог местного назначения и инженерных сооружений, уточненными географическими границами рынка работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения и инженерных сооружений определены в административных границах Петровск-Забайкальского района Забайкальского края.

- на данном товарном рынке по сведениям, полученным посредством интернет-сервиса «Seldon.Basis», на территории Забайкальского края зарегистрированы 103 хозяйствующих субъектов, в том числе 26 индивидуальных предпринимателя, у которых имеется возможность осуществлять работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения и инженерных сооружений. Потенциально все данные хозяйствующие субъекты могут осуществлять работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения и инженерных сооружений.

На основании вышеизложенного, поскольку договоры заключены администрацией в лице КЭУМИЗО **с превышением 5% от годового плана финансирования муниципальных закупок на 2018 год без реализации процедуры торгов**, в том числе, с ООО «Талисман», что подтверждается документальными доказательствами и устными пояснениями ответчиков, **при заключении договоров исключительно с ООО «Талисман» усматривается наличие достигнутого соглашения между сторонами договоров, в результате чего пострадал конкурентный рынок в указанной области, в данных действиях присутствуют оба признака норм пункта 4 статьи 16 Закона №135-ФЗ.**

В соответствие с пунктом 3 части 1.1. статьи 47 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» комиссия обязана отложить рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае принятия заключения об обстоятельствах дела.

Согласно нормам статьи 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела. В случае принятия заключения об обстоятельствах дела дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению. Лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

Замечаний на заключение от лиц, участвующих в деле, не поступило. Кроме того, от администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район и Комитета по экономике, управлению муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район поступило согласие с доводами комиссии, изложенными в определении.

Учитывая вышеизложенное, комиссией установлено нарушение нормы п. 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции ответчиками.

Согласно части 4 статьи 41 Закона о защите конкуренции на основании решения комиссия выдает предписание. Предписание оформляется в виде отдельного документа для каждого лица, которому надлежит осуществить определенные решением действия в установленный предписанием срок, подписывается председателем комиссии и членами комиссии, присутствующими на заседании

комиссии.

Учитывая тот факт, что договоры ответчиками заключены, оплата денежных средств по ним проведена, основания для выдачи предписания, по которому будет иметься возможность выполнения в установленный срок, отсутствуют.

В связи с чем, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» комиссия решила:

признать администрацию городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район, Комитет по экономике, управлению муниципальным имуществом и земельных отношений администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» муниципального района Петровск-Забайкальский район, ООО «Талисман» (ИНН 7531007021) нарушившими п.4 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»;

предписание не выдавать;

передать материалы дела должностному лицу Забайкальского УФАС России для привлечения ответчиков к административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Согласно нормам статьи 52 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» решение комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения. Решение комиссии антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа в течение одного месяца со дня принятия решения.

Председатель Комиссии …

Члены Комиссии: