РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/17-298/2021

« 24 » мая 2021 года **г. Пермь**

Резолютивная часть решения оглашена « 13 » мая 2021 года

В полном объеме решение изготовлено « 24 » мая 2021 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...>, заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

<...>, начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

в присутствии представителя МАУ «Центр детского творчества «Юность» - **<...>**, представителей Контрольно-счетной палаты города Перми – **<...>**, **<...>**, в отсутствие представителей иных лиц, участвующих в деле,

рассмотрев дело № 059/01/17-298/2021 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения МАУ «Центр детского творчества «Юность» части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в выборе способа закупки у единственного поставщика при отсутствии на то законных оснований и тем самым создании преимущественных условий для деятельности хозяйствующему субъекту, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке оказания услуг на территории Пермского края,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) из Контрольно-счетной

палаты города Перми поступили материалы (вх. № 022130 от 17.12.2020) о проведении проверки на соответствие антимонопольному законодательству действий (бездействия) муниципального автономного учреждения дополнительного образования «Центр детского творчества «Юность» г. Перми (далее – МАУ «ЦДР «Юность», Учреждение) при проведении закупок у единственного поставщика, в частности указано на искусственное дробление проведенных Учреждением закупок, составляющих один предмет.

По итогам рассмотрения материалов заявления в действиях Учреждения были усмотрены признаки нарушения антимонопольного законодательства, которые проявились в выборе способа закупки у единственного поставщика при отсутствии на то законных оснований и тем самым создании преимущественных условий для деятельности указанным хозяйствующим субъектам, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке на территории Пермского края.

На основании приказа от 17.03.2021 № 73-п, Пермским УФАС России в отношении Учреждения возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

В ходе рассмотрения дела от МАУ «ЦДР «Юность» были представлены пояснения, из содержания которых следует, что нарушение антимонопольного законодательства Учреждение признает. При этом представитель Учреждения отметил, что проведение закупок способом у единственного поставщика при организации питания в лагере с дневным пребыванием обусловлено сжатыми сроками.

После принятия Комиссией антимонопольного органа в соответствии со ст. 48.1 Закона о защите конкуренции заключения об обстоятельствах дела от 30.04.2021 и направления его сторонам, от МАУ «ЦДР «Юность» была представлена позиция о согласии с выводами, изложенными в заключении. Представители Контрольно-счетной палаты города Перми пояснили, что полностью поддерживают выводы Комиссии Пермского УФАС России.

В ходе рассмотрения дела, с учетом представленных сторонами дела документов и сведений, Комиссией антимонопольного органа установлено следующее.

Для оказания услуг по организации питания в лагере с дневным пребыванием между Учреждением и индивидуальным предпринимателем **<...>** (далее – ИП **<...>**) в июне 2019 г. заключено три договора путем проведения закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – договоры от 03.06.2019 г., от 08.06.2019 г., 14.06.2019 г.

Согласно пункту 1.1 указанных договоров предметом является оказание услуг по организации питания в лагере с дневным пребыванием (МАУ «ЦДР «Юность»).

Общая сумма договоров составила 539 100 руб.

Также из анализа поступивших материалов установлено, что для оказания клининговых услуг по уборке помещений между Учреждением и индивидуальным предпринимателем **<...>** (далее – ИП **<...>**) 29 декабря 2018 г. заключено 2 договора

путем проведения закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – договор № 16 от 29.12.2018 г. и договор № 17 от 29.12.2018 г.

Предметом указанных договоров является оказание клиниговых услуг по уборке помещений. Общая сумма договоров составила 510 000 рублей.

Общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ и услуг автономными учреждениями установлены Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (п. 1 ч. 2 ст. 1) (далее – Закон о закупках).

Целями регулирования Закона о закупках являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей определенных данным законом юридических лиц, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений (ст. 1 Закона о закупках).

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке) (ч. 1 ст. 2 Закона о закупках).

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами 1) информационная открытость закупки; 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 2 Закона о закупках Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Положение о закупке МАУ «ЦДР «Юность», утвержденное решением наблюдательного совета от «06» августа 2018 г. (протокол № 4), на момент заключения вышеуказанных договоров являлось документом, которым регламентировалась закупочная деятельность Заказчика, в котором содержалось требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения

и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения (далее – Положение о закупке в редакции от «06» августа 2018 г.).

Согласно пункту 28.2 Положения о закупке закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется, в том числе в случае, если такая закупка товара, работы или услуги не превышает **четырехсот тысяч рублей**. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать двадцать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика.

В соответствии с п. 3.5 Приказа Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», идентичными признаются: товары, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки (функциональные, технические, качественные, а также эксплуатационные характеристики). При определении идентичности товаров могут учитываться, в частности, страна происхождения и производитель. Незначительные различия во внешнем виде товаров могут не учитываться; 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.

Между тем, договоры на оказание услуг по организации питания, заключенные между Учреждением и ИП **<...>** в июне 2019 года (цена каждого не превышает сумму 400 тысяч рублей), направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – оказание услуг по организации питания, в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами.

Одновременно с этим договоры, заключенные между Учреждением и ИП **<...>**, на оказание клининговых услуг по уборке помещений, также имеют признаки искусственного дробления, целью которого является избежать проведение конкурентных процедур.

Иные договоры, заключенные Учреждением способом у единственного поставщика в 2019-2020 годах, в том числе договоры, заключенные с ИП **<...>** и ООО «Сфера», не образуют единые искусственно раздробленные сделки, поскольку не отвечают признакам однородности и одномоментности.

Учитывая изложенное, а также тот факт, что общая стоимость оспариваемых договоров превышает предельно допустимый размер закупки у единственного поставщика, Пермское УФАС России усматривает в указанных действиях Учреждения признаки нарушения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица,

организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно п. 1 ст. 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства 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, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Конкуренция представляет собой 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 Закона о защите конкуренции).

Согласно ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

1) координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных

условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

2) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;

3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;

4) участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Положения части 1 настоящей статьи распространяются в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ч. 5 ст. 17 Закона о защите конкуренции).

Перечень антимонопольных запретов, установленных в ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим и распространяется на любые торги, в том числе необязательные в соответствии с законодательством РФ. По смыслу названной статьи, недопустимыми являются любые действия (бездействие) организатора торгов, результатом которых стало либо могло стать ограничение, устранение, недопущение соперничества хозяйствующих субъектов.

При этом согласно 22разъяснениям ФАС России от 26.02.2018 N ВК/12509/18 запрет, установленный частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, является безусловным запретом («per se»), который не требует доказывания фактических или возможных негативных последствий для конкуренции в связи с его нарушением.

Проанализировав предмет и содержание вышеперечисленных договоров на оказание услуг по организации питания в лагере с дневным пребыванием, заключенные между МАУ «ЦДР «Юность» и ИП **<...>** в июне 2019 года (цена каждого не превышает сумму 400 тысяч рублей), Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что данные договоры направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – оказание услуг по организации питания в лагере с дневным пребыванием, в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами. Объективных условий, препятствовавших Учреждению провести одну закупочную процедуру в конкурентной форме вместо нескольких процедур в неконкурентной форме, ввиду причин технологического, экономического или иного характера, не обнаруживается. Аналогичная ситуация сложилась при заключении в декабре 2018 года договоров для оказания клининговых услуг по уборке помещений между с ИП **<...>**.

Доводы Учреждения, изложенные в ходе рассмотрения дела, рассмотрены и учтены. Убедительных доказательств того, что заключенные договоры направлены на достижение различных хозяйственных целей и имеют разный интерес, не

представлено.

С учетом изложенного, у Комиссии антимонопольного органа имеются все основания считать действия Учреждения нарушающими положения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Нарушений антимонопольного законодательства в действиях Учреждения при заключении договоров способом у единственного поставщика ИП **<...>** и ООО «Сфера» не усматривается, поскольку не отвечают признакам однородности и одномоментности. При этом антимонопольный орган напоминает МАУ «ЦДР «Юность», что осуществление закупок Учреждением должно быть нацелено на расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Анализ состояния конкуренции за периоды, определенные с 03.06.2018 по 03.06.2019 и с 29.12.2017 по 29.12.2018 показал, что предметом торгов является заключение договора оказания услуг по организации питания и оказания клининговых услуг. Услуги по организации питания на территории города Перми и Пермского края оказывают ИП Г**<...>**, ИП **<...>**, ИП **<...>**, ООО «Успех» и другие. Оказанием клининговых услуг по уборке помещений на территории города Перми и Пермского края занимаются ООО «Вип Сервис», ООО «Уют-Сервис», ООО «Пермская Клининговая Компания», ООО «Альянс-Сервис» и другие. Таким образом, проведение конкурентных процедур в рассматриваемых случаях могло привести к участию в такой закупке большего числа участников и установлению более низкой цены.

Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 48 Закона о защите конкуренции не установлено.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства. Комиссия антимонопольного органа полагает необходимым выдать МАУ «ЦДР «Юность» предписание об устранении причин и условий допущенного нарушения путем принятия мер, направленных на недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции при проведении закупок, посредством издания внутреннего распорядительного акта (приказа, инструкции и т.п.), содержащего указание должностным лицам, ответственным за проведение закупок, о необходимости неукоснительного соблюдения требований установленного порядка проведения закупочных процедур и антимонопольного законодательства, в т.ч. недопустимости действий по искусственному разделению закупаемых товаров, работ, услуг, направленных на достижение единой хозяйственной цели.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст.50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Основания для прекращения рассмотрения дела отсутствуют.

2. Признать в действиях (бездействии) МАУ «ЦДР «Юность» нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в искусственном разделении закупаемых товаров, работ, услуг, направленных на достижение единой хозяйственной цели на ряд закупок у единственного поставщика, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке оказания услуг на территории Пермского края.

3. Выдать МАУ «ЦДР «Юность» предписание об устранении причин и условий допущенного нарушения путем принятия мер, направленных на недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции при проведении закупок, посредством издания внутреннего распорядительного акта (приказа, инструкции и т.п.), содержащего указание должностным лицам, ответственным за проведение закупок, о необходимости неукоснительного соблюдения требований установленного порядка проведения закупочных процедур и антимонопольного законодательства, в т.ч. недопустимости действий по искусственному разделению закупаемых товаров, работ, услуг, направленных на достижение единой хозяйственной цели.

4. Передать материалы дела соответствующему должностному лицу антимонопольного органа для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших установленное нарушение антимонопольного законодательства, к административной ответственности.

5. Основания для принятия других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Председатель Комиссии **<...>**

Члены Комиссии **<...>**

<...>

Решение и предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в Арбитражный суд Пермского края в течение трех месяцев со дня принятия решения и выдачи предписания в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ, а также в коллегиальный орган ФАС России.