

РЕШЕНИЕ

09 сентября 2019 года

г. Петропавловск- Камчатский

Резолютивная часть решения оглашена «05» сентября 2019 года

В полном объеме решение изготовлено «09» сентября 2019 года

Комиссия УФАС России по Камчатскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе (далее - Комиссия):

Председатель Комиссии: Кодерле И.В. – Врио руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю;

Члены Комиссии:

- Муравкина Ю.А. – главный специалист-эксперт отдела правового обеспечения и рекламы Камчатского У ФАС России;
- Пеннер Д.В. – специалист 1 разряда отдела правового обеспечения и рекламы Камчатского У ФАС России,

рассмотрев дело 041/01/16-123/2019 по признакам нарушения Администрации Усть-Большерецкого сельского поселения и ИП «Дармилов А.В.» части 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в совершении действий направленное на заключение соглашения, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке строительных работ по разбору домов на территории Усть-Большерецкого муниципального района в отсутствие сторон, участвующих в рассмотрении дела, уведомленных о дате и времени рассмотрения дела № 041/01/16-123/2019

УСТАНОВИЛА:

В адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю поступила информация из Усть-Большерецкого межрайонного следственного отдела по Камчатскому краю о нарушении администрацией Усть-Большерецкого сельского поселения Усть-Большерецкого муниципального района Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее -Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ) при заключении договоров на выполнение работ по разборке жилого дома № 1 по ул. Калининской, с. Усть-Большерецк с ИП «Дармилов А.В.».

Приказом № 31-П от 21.06.2019 возбуждено дело № 041/01/16-123/2019 в отношении Администрации Усть-Большерецкого сельского поселения и ИП «Дармилов А.В.» по нарушению пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Стороны, заявленные в качестве ответчиков: Администрация Усть-Большерецкого сельского поселения и ИП «Дармилов А.В. на рассмотрении дела отсутствовали, письменную позицию в адрес Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы не направили.

Рассмотрев документы и информацию, направленную в адрес Управления, Комиссии установила следующее.

Между администрацией Усть-Большерецкого сельского поселения и индивидуальным предпринимателем «Дармилов А.В.» заключены договоры возмездного оказания услуг по разборке жилого дома по улице Калининской, дом 1 от 27 апреля 2018 г на сумму 99 729 рублей 13 коп. и 99 951 рубль 81 коп.

В рамках рассмотрения дела **№ 041/01/16-123/2019**, в соответствии с **частью 5.1 статьи 45** Закона о защите конкуренции был подготовлен аналитический отчет по результатам исследования состояния конкуренции при заключении между Усть-Большерецкого сельского поселения и индивидуальным предпринимателем «Дармилов А.В.» договоров на выполнение работ по разборке жилого дома № 1 по ул. Калининской Усть-Большерецкого сельского поселения без проведения торгов, по результатам которого было установлено следующее:

1) Временной интервал: определен периодом с 27.04.2018 (дата начала заключения договоров) по 17.05.2018 (дата приемки работ);

2) Продуктовые границы товарного рынка: выполнение работ по разборке жилого дома № 1 по ул. Калининской

3) Географические границы товарного рынка: региональные, в границах территории Усть-Большерецкого сельского поселения Усть-Большерецкого

муниципального района.

Конституцией Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст.8).

В соответствии с ч.1 ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Согласно п.1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

На основании п. 3 ч. 1 [ст. 15](#) Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон о МСУ) к вопросам местного значения муниципального района относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района.

В соответствии с ч. 3 ст. 14 Закона о МСУ к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные [п. п. 1 - 3, 9, 10, 12, 14, 17, 19](#) (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), [21, 28, 30, 33 части 1](#) настоящей статьи.

Следовательно, одним из полномочий органов местного самоуправления сельского поселения относятся полномочия, предусмотренные [п. 6 ч. 1 ст. 14](#) Закона о МСУ, а значит - являются муниципальной нуждой. В связи с чем, заключение договоров с подрядчиками должно основываться на положениях законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно [статье 3](#) Закона о контрактной системе под закупкой товара, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд понимается совокупность действий, осуществляемых в установленном названным Федеральным [законом](#) порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

К целям контрактной системы в силу [статей 1, 6 и 8](#) Закона о контрактной системе отнесены повышение эффективности, результативность осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и

других злоупотреблений, создание равных условий для участников.

В соответствии со [ст. 6](#) Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе) контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

В соответствии со ст. 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 РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). 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 соответствии с [частью 1 статьи 24](#) Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

[Частью 5 статьи 24](#) Закона о контрактной системе установлено, что заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии положениями [главы 3](#) Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг (то есть определение поставщиков, исполнителей) для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов.

Применение Закона о контрактной системе обязательно при условии использования средств бюджета (федерального, регионального или муниципального), которые направляются на оплату работ (услуг) для

государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 22 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

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, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений

Статьей 93 Закона о контрактной системе определены случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно п.4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком, в том числе в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. 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. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений.

По содержанию указанная норма предусматривает для заказчика возможность заключения закупок «малого объема» в случаях, когда проведение процедур конкурентного отбора нецелесообразно ввиду несоответствия организационных затрат на проведение закупки и стоимости закупки. Искусственное дробление единой закупки на множество закупок до 100 000 рублей каждая не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения торгов.

Принимая во внимание тождественность предмета договоров, временной интервал, в течение которого заключены контракты, свидетельствует о наличии факта дробления указанных контрактов на сумму до 100 000 рублей в целях их заключения с единственным подрядчиком.

Фактически системное толкование норм Закона о контрактной системе свидетельствует о том, что государственные и муниципальные контракты преследуют публичный интерес и направлены на удовлетворение публичных нужд за счет использования бюджетных средств.

При этом, согласно [письму](#) Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.03.2017 N Д28и-1353, осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании [статьи 93](#) Закона о контрактной системе носит исключительный характер. Данная [норма](#) применяется в случаях отсутствия конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика.

Согласно [пункту 13 статьи 22](#) Закона о контрактной системе идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. При определении идентичности работ, услуг учитываются характеристики подрядчика, исполнителя, их деловая репутация на рынке. Определение идентичности товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями ([пункт 17 статьи 22](#)).

В силу [пункта 20 статьи 22](#) Закона о контрактной системе методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

В соответствии с [пунктом 3.5.2](#) методических рекомендаций, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567, идентичными признаются 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.

[Пункт 4 части 1 статьи 93](#) Закона о контрактной системе позволяет заключение контрактов с единственным поставщиком и не содержит каких-либо ограничений в количестве договоров, не превышающих сумму 100 000 рублей, в том числе по одному и тому же товару, работе или услуге у одного и того же поставщика, которые могут быть заключены в течение какого-либо календарного периода времени (квартал, месяц, день).

Вместе с тем, принимая во внимание тождественность предмета договоров, временной интервал, в течение которого они были заключены, единую цель контрактов - выполнение работ по разборке жилого дома № 1 по ул. Калининской, Комиссия Камчатского УФАС России считает, что указанные контракты образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную двумя договорами для формального соблюдения ограничений,

предусмотренных [Законом](#) о контрактной системе.

Заключение указанных договоров в нарушение норм [Закона](#) о контрактной системе противоречит публичным интересам, поскольку нарушает установленный законодателем порядок привлечения субъектов на товарный рынок, а также нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц, так как последние лишены возможности заключить контракт на выполнение работ, предусмотренных в вышеназванных контрактах.

Проведение публичных процедур способствует развитию конкуренции за обладание правом исполнения договора путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц.

Не проведение публичных процедур, когда это необходимо в силу закона, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ при осуществлении хозяйственной деятельности исполнителю, в данном случае ИП «Дармилов А.В.» и, как следствие, о достижении соглашения, направленного на ограничение конкуренции.

В результате заключения вышеуказанных договоров между администрацией Усть-Большерецкого муниципального района и ИП «Дармилов А.В.» как с единственным подрядчиком, данный хозяйствующий субъект получил доступ к выполнению работ по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены договора, тем самым был поставлен в преимущественное положение с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность.

Согласно Выписке из Единого государственного реестра юридических лиц ИП «Дармилов А.В.» (ИНН: 410800062998, юр. адрес: Камчатский край, с. Усть-Большерецк, ул. Сатурина, 19) осуществляет свою деятельность в качестве индивидуального предпринимателя с 19.10.2017.

Основным видом деятельности ИП «Дармилов А.В.» является деятельность туристических агентств (ОКВЭД 79.11), а также ряд дополнительных видов деятельности.

В соответствии с п. 5 ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» (далее – Закон 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.

Следовательно, ИП «Дармилов А.В.» является хозяйствующим субъектом в понимании п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

Единство экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков обеспечивается законом о защите конкуренции (ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции).

В соответствии со ст. 3 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции.

Статья 4 Закона о защите конкуренции определяет конкуренцию как 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции, к числу которых относится: 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, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 4 ст. 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.

Под соглашением понимается договоренность в письменной и устной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Для целей квалификации соглашений, достигнутых между субъектами, указанными в диспозиции ст. 16 Закона о защите конкуренции», как совершенных с нарушением п. 4 данной 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.

На заключение устного антиконкурентного соглашения между администрацией Усть-Большерецкого муниципального района и ИП «Дармилов А.А.» указывает следующее.

Между администрацией Усть-Большерецкого сельского поселения и ИП «Дармилов А.В.» без проведения торгов заключены два договора от 27.04.2018 на разбор жилого дома по улице Калининской, 1 на общую сумму 196 680,94 рубля.

Локальными сметными расчетами, составленными в рамках договора были определены работы, осуществляемых по договору: работы по реконструкции зданий и сооружений (усиление и замена существующих конструкций, разборка и возведение капитальных конструктивных элементов.

Указанные работы по данным договорам ИП «Дармилов А.А.» были выполнены, оплачены в полном объеме согласно платежным поручениям №736139 от 25.05.2018 и № 723808 от 23.05.2018.

Таким образом, ИП «Дармилов А.А.», выполнив работы по указанным договорам, был осведомлен об объеме работ, которые необходимо было выполнить для завершения сноса здания.

Содержание указанных договоров показывает, что они направлены на достижение единой хозяйственной цели – разбор жилого дома.

Заказчиком работ по данным договорам является одно и то же лицо - администрация Усть-Большерецкого сельского поселения, а исполнителем – ИП «Дармилов А.В.».

На наличие достижения единой цели заключения указанных договоров указывает их предмет, характеризуемый однородностью – выполнение работ по разбору жилого дома, последовательность заключения договоров, а также сроки из заключения.

Таким образом, изложенное указывает на то, что, фактически, заключенные договоры образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами с целью обхода установленной законом необходимости проведения торгов.

При этом, отсутствие в п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений, а также ограничений в части одноименности и периодичности заключения контрактов до 100 тыс. рублей, само по себе не является основанием для освобождения заказчика от проведения необходимых конкурсных процедур.

Следовательно, администрация Усть-Большерецкого сельского поселения не обеспечила эффективность расходования бюджетных средств, проявила субъективный подход к выбору контрагента и не обеспечила равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что существенным образом влияет на конкуренцию.

ИП «Дармилов А.В.», в свою очередь, заключил вышеперечисленные договоры без участия в конкурентных процедурах. Иные хозяйствующие субъекты, желавшие выполнять работы по разбору жилого дома не получили возможность реализовать свое право путем участия в конкурентных процедурах за заключение указанных договоров.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 1 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции.

Соответственно, соблюдение предусмотренных Законом о защите конкуренции запретов и ограничений является обязательным, в том числе и для хозяйствующих субъектов.

Заключение сделки должно не только формально соответствовать законодательству, но и не вступать в противоречие с общим запретом недобросовестного осуществления прав субъекта гражданско-правовых отношений. Деятельность и поведение участника отношений, имеющих своим результатом удовлетворение потребностей муниципального образования (муниципальных нужд), должно производиться посредством проведения торгов в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказа.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального

образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Совместные действия администрации Усть-Большерецкого сельского поселения и ИП «Дармилов А.В.» фактически были направлены на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок строительных работ по разбору жилого дома на территории Усть-Большерецкого муниципального района Камчатского края.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации Усть-Большерецкого сельского поселения Усть-Большерецкого муниципального района и ИП «Дармилов А.В.» в нарушении пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении договоров на выполнение работ по разборке жилого дома № 1 по ул. Калининской, с. Усть-Большерецк с ИП «Дармилов А.В.» без проведения конкурентной борьбы.
2. Предписание об устранении допущенных нарушений не выдавать.
3. Передать материалы дела должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении юридических и должностных лиц Усть-Большерецкого сельского поселения и ИП «Дармилов А.В.»