

Заявителю

<...>

Ответчикам

<...>

РЕШЕНИЕ

по делу № 019/01/16-273/2019

г. Абакан

Резолютивная часть решения оглашена 15 августа 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено 27 августа 2019 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: <...>;

Члены комиссии: <...>

кворум комиссии имеется, комиссия правомочна осуществлять свои функции,

рассмотрев дело № 019/01/16-273/2019, возбужденное по признакам нарушения Администрацией <...> сельсовета <...> района Республики Хакасия (далее по тексту – Администрация <...> сельсовета, Администрация) и индивидуальным предпринимателем <...> пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции), выразившегося в заключении соглашения, направленного на предоставление преимущественного права ИП <...> в заключении муниципальных контрактов № 1 от 15.10.2018 г., № 2 от 19.10.2018 г., № 3 от 24.10.2018 г., № 4 от 26.10.2018 г., № 5 от 29.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке улиц в п. <...>, при которых ИП <...>. был поставлен в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою

деятельность на одном товарном рынке,

в присутствии заявителя <...>,

в отсутствие представителя Администрации <...> сельсовета, извещенного надлежащим образом о месте и времени рассмотрения дела,

в отсутствие индивидуального предпринимателя <...>, извещенного надлежащим образом о месте и времени рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела послужили следующие обстоятельства.

14.03.2019 г. (вх. № 1409) в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия поступило заявление депутата Совета депутатов <...> сельсовета <...> района Республики Хакасия <...> о проведении проверки на наличие признаков нарушения Закона о защите конкуренции в действиях Администрации <...> сельсовета при заключении с ИП <...> следующих муниципальных контрактов: № 1 от 15.10.2018 г.; № 2 от 19.10.2018 г.; № 3 от 24.10.2018 г.; № 4 от 26.10.2018 г.; № 5 от 29.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильных дорог п. <...>.

Хакасское УФАС России, проанализировав представленные в ходе проверки документы, усмотрело в действиях Администрации <...> сельсовета и ИП <...> по заключению муниципальных контрактов: № 1 от 15.10.2018 г.; № 2 от 19.10.2018 г.; № 3 от 24.10.2018 г.; № 4 от 26.10.2018 г.; № 5 от 29.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильных дорог п. <...> признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с Приказом Хакасского УФАС России от 14.06.2019 № 93 в отношении Администрации <...> сельсовета и ИП <...> возбуждено дело № 019/01/16-273/2019 по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Определением от 14.06.2019 г. о назначении дела № 019/01/16-273/2019 о нарушении антимонопольного законодательства к

рассмотрению дело назначено к рассмотрению на 04 июля 2019 года.

27.06.2019 г. (вх. № 3467) в адрес Хакасского УФАС России поступили письменные пояснения Администрации <...> сельсовета по существу рассматриваемого дела, а также учредительные документы общества.

На заседании комиссии 04.07.2019 г. заявитель <...> поддержал позицию, изложенную в своем заявлении. Также <...> дополнительно пояснил, что денежные средства в размере 500 000 рублей на оплату работ по рассматриваемым контрактам были выделены в сентябре 2018 г. Администрацией <...> района Республики Хакасия в связи со столетним юбилеем п. <...>. Однако Администрация <...> сельсовета вместо того, чтобы начать подготовку к проведению конкурентных способов определения поставщика работ по ремонту дорог приняла решение раздробить единую сделку на несколько договоров с ценой, не превышающей 100 000 рублей. Впоследствии ввиду того, что Администрация не вовремя отчиталась перед Администрацией <...> района Республики Хакасия об освоении данных денежных средств, денежные средства на оплату работ, выполненных ИП <...>, по рассматриваемым контрактам не поступили в бюджет Администрации Сапоговского сельсовета.

04.07.2019 г. проведен анализ состояния конкуренции на данном товарном рынке.

04.07.2019 года комиссия антимонопольного органа приняла Заключение об обстоятельствах дела № 019/01/16-273/2019.

Положениями пункта 3 части 1.1 статьи 47 Закона о защите конкуренции установлено, что комиссия обязана отложить рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае принятия заключения об обстоятельствах дела.

Определением от 04.07.2019 г. об отложении рассмотрения дела № 019/01/16-273/2019 рассмотрение дела отложено на 15.08.2019 года.

Заключение об обстоятельствах дела и определение об отложении по делу № 019/01/16-273/2019 от 04.07.2019 г. комиссией антимонопольного органа направлено лицам, участвующим в деле, для ознакомления и предоставления возможности комиссии пояснений, доказательств и приведения доводов в письменной

форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела.

Лица, участвующие в деле, письменных возражений на заключение об обстоятельствах дела не представили.

На заседании комиссии 15.08.2019 г. заявитель <...>. поддержал доводы заявления, пояснив, что согласен с выводами комиссии Хакасского УФАС России изложенными в заключении об обстоятельствах дела.

Из анализа представленных документов и сведений комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия установлены следующие фактические и иные обстоятельства дела.

Администрация Сапоговского сельсовета заключила с ИП <...>:

1. контракт № 1 от 15.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильной дороги по ул. <...> Республики Хакасия на сумму 99 912 руб.;
2. контракт № 2 от 19.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильной дороги по <...> Республики Хакасия на сумму 80 958 руб.;
3. контракт № 3 от 24.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильной дороги по ул. <...> Республики Хакасия на сумму 86 687 руб.;
4. контракт № 4 от 26.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильной дороги по ул. <...> Республики Хакасия на сумму 71 579 руб.;
5. контракт № 5 от 29.10.2018 г. на выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильной дороги в пер. <...> Республики Хакасия на сумму 55 164 руб.

Учитывая изложенное, период исследования товарного рынка определим периодом с 15.10.2018 г. по настоящее время.

Исследовав материалы дела № 019/01/16-273/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия пришла к выводу об установлении в действиях Администрации и ИП

<...> нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции на основании следующих доказательств.

Действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков регулируются 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 о контрактной системе).

В соответствии со статьей 24 Закона о контрактной системе 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). При этом способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) выбирает заказчик.

На основании части 2 статьи 48 Закона о контрактной системе заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 названного Федерального закона.

Статьей 93 Закона о контрактной системе предусмотрены случаи, когда возможно осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) без использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей (в редакции, действовавшей до 01.07.2019 г.). 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.

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 Закона о контрактной системе).

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 № 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.

При заключении вышеуказанных договоров Администрацией публичные процедуры на право заключения договоров не проводились.

Администрацией <...> сельсовета в рассматриваемых контрактах указано на то, что при заключении спорных договоров орган местного самоуправления руководствовался положениями статьи 93 Закона о контрактной системе, заключил договоры на сумму, не превышающую сто тысяч рублей по каждому контракту.

В силу части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами и, 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.

Частью 5 статьи 24 указанного Закона предусмотрено, что заказчик, выбирая способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы, не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В письме от 29.03.2017 № Д28и-1353 Минэкономразвития России разъяснено, что 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.

Искусственное «дробление» единой закупки на множество закупок до ста тысяч рублей каждая в целях избежания публичных процедур не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

Учитывая тождественность предмета договоров, контрактов, временной интервал, в течение которого они заключены (контракты заключались последовательно с незначительным перерывом между заключением контрактов), единую цель контрактов – выполнение работ по отсыпке и планировке автомобильных дорог п. <...> Республики Хакасия, Хакасское УФАС России приходит к выводу о том, что фактически заключенные между Администрацией и ИП <...> контракты образуют одну единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную пятью муниципальными контрактами № 1 от 15.10.2018 г., № 2 от 19.10.2018 г., № 3 от 24.10.2018 г., № 4 от 26.10.2018 г., № 5 от 29.10.2018 г.

Таким образом, на момент подписания вышеуказанных контрактов у муниципального образования <...> сельсовет в октябре 2018 г. имелась необходимость в выполнении работ по отсыпке и планировке автомобильных дорог улиц п. <...> Республики Хакасия на сумму 394 300 руб., что превышает предельно допустимый размер стоимости муниципального контракта, заключаемого с единственным исполнителем, при заключении которого стороны вправе не проводить процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе.

Следовательно, действия Администрации по заключению спорных договоров с единственным исполнителем могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Нарушение антимонопольного законодательства рассматривается на рынке строительства автомобильных дорог и автомагистралей (код 42.11 ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).

Географические границы вышеуказанного рынка, в силу особенностей выполнения работ – когда такие работы может оказывать любой субъект рынка, находящийся на любой территории, не ограничиваются конкретным муниципальным образованием либо субъектом Российской Федерации.

Таким образом, географическими границами товарного рынка строительства автомобильных дорог и автомагистралей определим границами Российской Федерации (федеральный рынок).

В Постановлении от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку, а также выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия выполнения работ, для обеспечения муниципальных нужд.

Следовательно, действия Администрации <...> сельсовета и ИП <...> по заключению спорных договоров с единственным исполнителем могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

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 (часть 2 статьи 1 данного Закона).

Согласно понятиям, данным в статье 4 Закона о защите

конкуренции, под конкуренцией понимается – 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; дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Согласно пункту 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

При этом согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашением признается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

В соответствии со статьей 420 Гражданского кодекса Российской Федерации договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

В силу статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом или иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Таким образом, обязанность проверять соответствие положений договора и правовых оснований для его заключения действующему законодательству возложена на обе стороны договора.

Для признания федеральными органами исполнительной власти, 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 нарушившими требования статьи 16 Закона о защите конкуренции необходимо установить, какое соглашение заключено либо какие действия совершены, привели ли или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Следовательно, заключение договора, являющегося согласованием воли сторон о всех существенных условиях, в том числе противоречащих законодательству о контрактной системе и антимонопольному законодательству, свидетельствуют о наличии антиконкурентного соглашения.

Необходимость проведения конкурентных процедур при заключении спорных контрактов для ИП <...> была очевидна, так как данный индивидуальный предприниматель является профессиональным участником контрактной системы, регулярно участвуя в закупках на выполнение различных работ и оказания услуг (электронные аукционы №№ 0180300011717000003, 0180300013117000001, 0180300002817000003, 0180300002817000002, 0180300002817000001, 0180300011617000001, 0180300011617000004, 0180300001517000005, 0180300013018000002, 0180300013018000001, 0180300003118000001, 0380300023818000028, 0180300009918000003).

Таким образом, заключение между Администрацией <...> сельсовета и ИП <...> вышеназванных контрактов без проведения конкурентных процедур, исключило возможность иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные поставки работ участвовать в конкурентных процедурах, чем ограничило их доступ на товарный рынок.

Вышеуказанное соглашение между Администрацией <...> сельсовета и <...>, выразившееся в искусственном дроблении сделки и заключении спорных договоров с единственным исполнителем могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в связи с чем, в действиях Администрации

<...> сельсовета и ИП <...> имеется нарушение пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В силу статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства изготавливается одновременно с решением. Копия предписания немедленно направляется или вручается лицу, которому предписывается совершить определенные решением действия.

Ввиду того, что на момент принятия настоящего решения, заключенные Администрацией <...> сельсовета с ИП <...> муниципальные контракты были исполнены, у Комиссии Хакасского УФАС России отсутствуют основания для выдачи обязательного для исполнения предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию <...> сельсовета <...> и индивидуального предпринимателя <...> нарушившими положения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, в части заключения и реализации соглашения, которое привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а именно в искусственном дроблении единой сделки, искусственно раздробленной и оформленной пятью муниципальными контрактами № 1 от 15.10.2018 г., № 2 от 19.10.2018 г., № 3 от 24.10.2018 г., № 4 от 26.10.2018 г., № 5 от 29.10.2018 г., при которых ИП <...> был поставлен в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на одном товарном рынке, чем был ограничен доступ на товарный рынок другим хозяйствующим субъектам, осуществляющих свою деятельность на одном товарном рынке.

2. Предписание по настоящему делу не выдавать.
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хакасского УФАС России для возбуждения в отношении виновных лиц Администрации <...> сельсовета и ИП <...> дел об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии

<...>

Члены комиссии:

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.