

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА

№046/01/16-413/2023

«19» сентября 2023г.

г. Курск

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

Председатель Комиссии:

<...>

Члены Комиссии:

<...>

<...>

рассмотрев дело по признакам нарушения ст.16 ФЗ «О защите конкуренции» со стороны муниципального заказчика - Администрации Полевского сельсовета Курского района Курской области и ИП Шульга А.А., в присутствии Главы Администрации Полевского сельсовета Курского района Курской области – Постоева В.Н., в отсутствие ИП Шульга А.А., представителя Прокуратуры Курского района Курской области (надлежащим образом уведомлены о времени и месте рассмотрения дела),

## УСТАНОВИЛА:

Прокуратурой Курского района Курской области в Курское УФАС России были представлены материалы проведенной проверки соблюдения законодательства РФ Администрацией Полевского сельсовета Курского района Курской области, по результатам которой Прокуратурой установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, выразившееся в реализации антиконкурентного соглашения между заказчиком – Администрацией и хозяйствующим субъектом ИП Шульга А.А., направленного на заключение контрактов с единственным поставщиком в обход установленной законом процедуры торгов.

По результатам рассмотрения представленных Прокуратурой Курского района Курской области документов и сведений, а также дополнительно представленных Администрацией Полевского сельсовета Курского района Курской области письменных пояснений и документированной информации, установлено следующее.

22 июня 2022 года Администрацией с ИП Шульга А.А. был заключен договор №1, предметом договора являлось «Устройство ограждения кладбища» по адресу: Курская область, Курский район, Полевской сельсовет, д. Полевая, срок выполнения работ – 90 дней с даты подписания договора, стоимость договора составляла 271 345 руб. 00 коп.

Акт приемки выполненных работ был подписан сторонами 27.06.2022, работы оплачены Администрацией 28.06.2022 в полном объеме на сумму 271 345 руб. 00 коп. (платежное поручение № 672299).

23 июня 2022 года Администрацией с ИП Шульга А.А. был заключен договор №2, предметом договора являлось «Устройство ограждения кладбища» по адресу: Курская область, Курский район, Полевской сельсовет, д. Полевая, срок выполнения работ – 90 дней с даты подписания договора, стоимость договора составляла 252 339 руб. 00 коп.

Акт приемки выполненных работ был подписан сторонами 27.06.2022, работы оплачены Администрацией 28.06.2022 в полном объеме на сумму 252 339 руб. 00 коп. (платежное поручение № 672300).

24 июня 2022 года Администрацией с ИП Шульга А.А. был заключен договор №3, предметом договора являлось «Устройство ограждения кладбища» по адресу: Курская область, Курский район, Полевской сельсовет, д. Полевая, срок выполнения работ – 90 дней с даты подписания договора, стоимость договора составляла 233 299 руб. 00 коп.

Акт приемки выполненных работ был подписан сторонами 27.06.2022, работы оплачены Администрацией 28.06.2022 в полном объеме на сумму 233 299 руб. 00 коп. (платежное поручение № 670077).

27 июня 2022 года Администрацией с ИП Шульга А.А. был заключен договор №4, предметом договора являлось «Устройство ограждения кладбища» по адресу: Курская область, Курский район, Полевской сельсовет, д. Полевая, срок выполнения работ – 90 дней с даты подписания договора, стоимость договора составляла 242 817 руб. 00 коп.

Акт приемки выполненных работ был подписан сторонами 27.06.2022, работы оплачены Администрацией 28.06.2022 в полном объеме на сумму 242 817 руб. 00 коп. (платежное поручение № 670076).

Таким образом, Администрацией с ИП Шульга А.А. в период с 22 июня по 27 июня 2022 года были заключены 4 договора на выполнение работ по устройству ограждения кладбища по адресу: Курская область, Курский район, Полевской сельсовет, д. Полевая. Общая сумма договоров составила 999 800 руб. 00 коп.

Акты приемки выполненных работ по данным договорам датированы одним днем – 27.06.2022, работы по указанным договорам на общую сумму 999 800 руб. 00 коп. оплачены Администрацией посредством 4 платежных поручений, датированных одним днем - 28.06.2022.

Договоры между Администрацией и ИП Шульга А.А. от 22.06.2022, 23.06.2022, 24.06.2022, 27.06.22 были заключены сторонами без проведения конкурентных процедур определения поставщика, предусмотренных ст.24 Федерального закона

от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - ФЗ «О контрактной системе...»).

Как следует из письменных пояснений Администрации (вх.№3335-ЭП/23 от 27.06.2023), указанные договоры без проведения конкурентных процедур заключены и ИП Шульга А.А. в связи с тем, что *«бюджет сельсовета дотационный, договора заключались на суммы, которыми располагали»*.

Вместе с тем, в соответствии с пояснениями Администрации (вх.№4175-ЭП/23 от 18.08.2023), указано, что средства имелись, так на мероприятие «Осуществление мероприятий по благоустройству территории населенных пунктов» на закупку товаров работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предусмотрены денежные средства в размере 1 100 000, 00 рублей, которые уведомлением о лимитах бюджетных обязательств от 17.06.2022 доведены до Администрации.

Допустимость закупки у единственного поставщика без проведения конкурентных процедур установлена ст.93 ФЗ «О контрактной системе...».

В соответствии с п.4 ч.1 ст.93 ФЗ «О контрактной системе...» допускается осуществление закупки товара, работы или услуги у единственного поставщика на сумму, не превышающую 600 000 рублей.

Вместе с тем, ст.7 ФЗ «О контрактной системе...», установлены принципы открытости и прозрачности. В частности, частью 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 в электронной форме, закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме), аукционы (открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, закрытый аукцион в электронной форме), запрос котировок в электронной форме.

Согласно п. 13 ст. 22 ФЗ «О контрактной системе...», п. 3.5. Приказа Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 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 проверки Прокуратуры Курского района Курской области, сумма каждого из договоров, заключенных между Администрацией и ИП Шульга А.А., не превышает 400 000 рублей.

Вместе с тем, Курским УФАС России также подтверждено:

- предмет заключенных договоров является идентичным, направленными на достижение одной цели – выполнение работ по устройству ограждения кладбища по адресу: Курская область, Курский район, Полевской сельсовет, д. Полевая;
- денежные средства в полном объеме имелись;
- договоры заключены в календарной последовательности;
- акты приемки выполненных работ по данным договорам датированы одним днем – 27.06.2022;
- работы по указанным договорам на общую сумму 999 800 руб. 00 коп. оплачены Администрацией посредством 4 платежных поручений, датированных одним днем - 28.06.2022;
- короткий срок между заключением договоров, приемкой по ним работ и оплатой работ (разница между заключением первого договора и оплатой по нему составила 6 дней, последний 4-й договор заключен и по нему приняты работы в 1-й день, оплата произведена на следующий день).

При таких обстоятельствах, заключение Администрацией с ИП Шульга А.А. ряда идентичных последовательных договоров, 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.

Согласно ч.5.1 ст.45 ФЗ «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства, в соответствии с Порядком проведения анализа состояния

конкуренции на товарном рынке, утв. приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 (далее - Порядок).

П. 1.3 Порядка установлено, что по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.9 Порядка, в виде краткого обзора.

Согласно п. 10.9. Порядка по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции включает следующие этапы: определение временного интервала исследования; продуктовых и географических границ товарного рынка.

Временным интервалом исследования является период с 01.01.2022 по 31.12.2022, что обусловлено субъектным составом дела, обстоятельствами и временем предполагаемого нарушения (июнь 2022 года), периодом рассмотрения дела. Продуктовые границы рынка определены как строительство (общее строительство и специальная строительную деятельность в части зданий и сооружений), географические границы – Курская область.

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 договоры заключены без проведения торгов, в обход конкурентных процедур и правил, установленных действующим законодательством.

Заключение договоров 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 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - 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.

Администрация Полевского сельсовета Курского района Курской области является органом местного самоуправления, в соответствии с Распоряжением Администрации Полевского сельсовета Курского района Курской от 29.12.2015 № 104 наделена функциями муниципального заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

ИП Шульга А.А. 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 Администрации и ИП Шульга А.А. применимы требования и запреты, установленные ст.16 ФЗ «О защите конкуренции».

Глава Администрации Полевского сельсовета Курского района Курской области на заседаниях Комиссии антимонопольного органа, а также в письменных пояснениях от 18.09.2023 (вх.№4610-ЭП/23), равно как и ИП Шульга А.А., подтверждают факт ведения переговоров по вопросу заключения данных муниципальных контрактов устной форме.

Указанные выше факты и обстоятельства, подтверждаемые материалами дела 046/01/16-413/2023, указывают на наличие согласованности в действиях Администрации Полевского сельсовета Курского района Курской области как организации, наделенной полномочиями муниципального заказчика, и хозяйствующего субъекта ИП Шульга А.А. по разделению (дроблению) единой закупки на выполнение работ по ограждению кладбища, 4 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 4 аналогичных контрактов на выполнение идентичных работ, представляют собой искусственное дробление (разделение на части) единой закупки общей стоимостью 999 800 руб. 00 коп. с целью ухода от процедуры торгов.

Искусственное «дробление» единой закупки на несколько 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 Шульга А.А. по заключению рассматриваемых договоров с Администрацией Полевского сельсовета Курского района Курской области, 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).

Таким образом, действия государственного заказчика – Администрации Полевского сельсовета Курского района Курской области, и поставщика ИП Шульга А.А. по заключению 4 отдельных контрактов на выполнение работ по устройству ограждения кладбища с Шульга А.А., как с единственным поставщиком, в обход процедуры конкурентного определения поставщика, квалифицируются как заключение и реализация сторонами антиконкурентного соглашения, запрещенного статьей 16 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>