

Исх. №АЯ-06/8271 от 10.08.2023 г.

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: <...> – (должностное лицо)

Члены комиссии: <...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)

рассмотрев дело №016/01/17-350/2023 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Исполнительного комитета Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района Республики Татарстан (422475, Республика Татарстан, Дрожжановский район, село Новые Ишли улица Советская, 24, ОГРН: 1061672003920, Дата присвоения ОГРН: 31.01.2006, ИНН: 161700464804, КПП: 161701001) по признакам нарушения части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии решения о дроблении закупки в целях ухода от проведения конкурентной процедуры.

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан поступило перенаправленное из прокуратуры Дрожжановского района обращение жителей с. Новые Какерли (вх. № 10921 от 26.08.2022) по вопросу проведения Исполнительным комитетом Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района Республики Татарстан закупок у единственного поставщика с нарушением действующего законодательства.

В ходе осуществления своей деятельности, в рамках предоставленных полномочий, Управлением было установлено следующее.

Согласно письменным пояснениям заказчика, в апреле 2021 года по просьбе жителей села Новые Какерли Дрожжановского муниципального района Республики Татарстан была организована встреча с Главой Дрожжановского муниципального района Гафаровым М. Р.

В ходе встречи жители села просили провести строительство моста через речку Карла, соединяющую улицы Кооперативная и Тукая. И завершить указанные работы до начала учебного года в целях беспрепятственного доступа детей до общеобразовательного учреждения, поскольку несвоевременное проведение ремонта (строительства) моста могло привести к необоснованному срыву учебных занятий в силу отдаленности шаговой доступности. В вышеуказанных целях органу местного самоуправления было поручено проработать и внести предложения по вопросу осуществления ремонта (строительства).

В отсутствие бюджетных денежных средств на осуществление поставленных задач, органом местного самоуправления не включались данные мероприятия в план — график работ в бюджетной системе муниципального образования.

В силу указанных обстоятельств, носящих безотлагательный характер (характер непреодолимой силы), было принято решение о заключении муниципального контракта в виде гражданско-правового договора (договора подряда на выполнение строительных работ) с единственным поставщиком (подрядчиком).

9 августа 2021 г. между Исполнительным комитетом Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района Республики Татарстан (далее – заказчик) и ООО «Строй Блок-С» (ОГРН 1151673003052 , ИНН 1617006029) (далее – подрядчик) был заключен договор подряда №38, по условиям которого подрядчик обязался по заданию заказчика выполнить комплекс строительных работ по следующему объекту: строительство моста в с. Новые Какерли Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района в срок до 31 декабря 2021 г. Цена Договора составила 111 103 руб.69 коп.

12 августа 2021 г. между заказчиком и подрядчиком был заключен договор подряда №39, по условиям которого подрядчик обязался по заданию заказчика выполнить комплекс строительных работ по следующему объекту: Строительство моста в с. Новые Какерли Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района в срок до 31 декабря 2021 г. Цена Договора составила 567 372 руб. 80 коп.

14 августа 2021 г. между заказчиком и подрядчиком был заключен договор подряда №40, по условиям которого подрядчик обязался по заданию заказчика выполнить комплекс строительных работ по следующему объекту: Строительство моста в с. Новые Какерли Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района в срок до 31 декабря 2021 г. Цена Договора составила 547 718 руб. 02 коп.

Общая сумма договоров составила 1 226 194 руб. 51 коп.

Как следует из материалов дела, ООО «Строй Блок-С» сдал заказчику результат выполненных работ по договорам №38, №39, №40 путем подписания Актов о приемке выполненных работ от 16.08.2021 и двух актов от 06.09.2021, справками о стоимости выполненных работ КС-3. Работы приняты заказчиком без замечаний и претензий. Кроме того, оплачены в полном объеме, что подтверждается платежными поручениями №384 от 26.08.2021г., №399 от 13.09.2021г., №401 от 15.09.2021г., №421 от 29.09.2021г., №422,423 от 08.10.2021г.

Статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон о местном самоуправлении) определено, что решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. Круг вопросов местного значения определен в статьях 15, 16 Закона о местном самоуправлении.

Согласно пункту 2 статьи 18 Закона о местном самоуправлении финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

При этом органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения на основании пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении обладают, в частности, полномочиями по формированию и размещению муниципального заказа.

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 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе).

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 статьей 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 Российской Федерации 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.

В части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе содержится явно выраженный законодательный запрет: запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Согласно частям 1, 2 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).

В силу части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 указанного Федерального закона. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупок.

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 шестисот тысяч рублей, либо закупки товара на сумму, предусмотренную частью 12 настоящей статьи, если такая закупка осуществляется в электронной форме. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Так, пункт 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе не содержит каких-либо ограничений в количестве договоров, не превышающих 600 000 руб., в том числе по одному и тому же товару у одного и того же поставщика, которые могут быть заключены в течение какого-либо календарного периода времени (квартал, месяц, день).

Вместе с тем, по своему содержанию пункт 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе 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 или каких-либо спешных обстоятельств.

Искусственное "дробление" единой закупки на множество закупок до 600 000 руб. каждая, то есть исключительно в целях избежания публичных процедур, не соответствует целям и назначению установленным Законом о контрактной системе возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур, а также смыслу и принципам осуществления бюджетных закупок.

Также, в письме Минэкономразвития России от 29.03.2017 N Д28и-1353 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.

Заключение рассматриваемых договоров между Исполнительным комитетом Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района Республики Татарстан и ООО «Строй Блок-С» свидетельствует о действиях, направленных на уход от проведения конкурентных процедур, которые приводят к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке строительных работ.

Между Исполнительным комитетом Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района и ООО «Строй Блок-С» заключены 3 договора на строительство моста в с. Новые Какерли, которые составляют единую группу работ и представляют собой один предмет.

Фактически данные договоры образуют единую сделку, оформленную несколькими самостоятельными договорами для формального соблюдения, указанного выше ограничения (600 000 руб.), с целью уйти от соблюдения конкурентных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Искусственное дробление закупки подтверждается тем, что рассматриваемые договоры заключены с разницей в семь дней - 09.08.2021, 12.08.2021 и 14.08.2021.

Таким образом, договоры заключались не по мере возникновения необходимости в проведении работ, либо по мере поступления денежных средств, а целенаправленно в целях ухода от проведения конкурентных процедур.

В ходе заседания комиссии представителем Исполнительного комитета Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района также признается факт дробления закупки, что подтверждается аудиопрототолированием.

Заключение Исполнительным комитетом Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района вышеуказанных договоров с ООО «Строй Блок-С» без проведения торгов и в нарушение принципа обеспечения конкуренции приводит или может привести к необоснованному сокращению числа подрядчиков, которые могли бы участвовать в торгах и конкурировать за получение контракта.

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 контракта всех заинтересованных лиц. Непроведение публичных процедур, когда это необходимо в силу закона, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ при осуществлении хозяйственной деятельности исполнителю и как следствие о достижении соглашения, направленного на ограничение конкуренции.

Вышеизложенная позиция подтверждается пунктом 18 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017, заключение договора с единственным поставщиком и отсутствие конкурентных процедур способствует созданию преимущественного положения единственного поставщика (исполнителя) и лишает возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение контракта.

В своих пояснениях Исполнительный комитет Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района указывал, что ускоренное заключение договора предполагалось в целях предотвращения негативных последствий в виде возможных проявлений дорожно-транспортных происшествий с участием детей, поскольку всякое промедление могло причинить существенный вред их жизни и здоровью, проживающих непосредственно в отдаленной части населенного пункта юго-восточной части. Из вырезки публичной кадастровой карты веб-сайта rkk.rosreestr.ru схематично проложен путь детей до школы на расстоянии порядка трех километров, в том числе по автомобильной дороге. Учитывая указанные факты, не терпело отлагательства проведение строительства моста в кратчайшие сроки, и принятые меры являлись чрезвычайными и объективно необходимыми, данные события являлись обстоятельствами непреодолимой силы.

В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме, когда применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно.

Согласно статье 1 Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Ликвидация чрезвычайных ситуаций — это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни, и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Однако, как установлено из материалов дела, ранее на данном участке моста не было (договоры заключены на строительство моста), следовательно, чрезвычайность и срочность данного строительства также не обоснована и не подтверждена материалами.

В то же время Татарстанским УФАС России установлено, что работы, связанные со строительством моста, потенциально могут быть выполнены и другими хозяйствующими субъектами. Так, приказом Росстандарта от 31.01.2014 №14-ст утверждён «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности».

Строительству мостов и тоннелей соответствует вид экономической деятельности № 42.12. Указанный вид экономической деятельности включает в себя:

- строительство мостов, включая эстакады, путепроводы, другие подобные искусственные дорожные сооружения и защитные дорожные сооружения;
- строительство тоннелей;
- сохранение и воссоздание мостов и тоннелей, являющихся объектами культурного наследия.

Согласно сведениям из Единого государственного реестра юридических лиц указанный вид экономической деятельности (42.12) на территории Республики Татарстан осуществляют следующие хозяйствующие субъекты:

- ООО "ШУГУРАГРОСЕРВИС" (ИНН: 1649010959)
- ООО "ВОЛГАДОРСТРОЙ" (ИНН: 1614009744)
- ООО "МОСТОПОЕЗД-33" (ИНН: 1655168609)
- ООО "МОСТЫ И ВОДООТВОДНЫЕ СООРУЖЕНИЯ" (ИНН: 1659098536)
- ООО "СПЕЦСТРОЙ" (ИНН: 1658115500)
- ООО "СТРОЙСПЕЦСООРУЖЕНИЯ" (ИНН: 1657098890)
- ООО "Б.К.С." (ИНН: 1660162553)
- ООО "СУ-19" (ИНН: 1660254878)
- ООО "НА-ПОЛ" (ИНН: 1656089220)
- ООО "ВОК-СИСТЕМС" (ИНН: 1657234550)
- ООО "ПСО "РЕМСТРОЙ" (ИНН: 1659179560)
- ООО "РОЧ" (ИНН: 1660289856)
- ООО "МОСТОВИК" (ИНН: 1633007213)
- ООО "А.ЭЛИТ-ГРУПП" (ИНН: 1660296807)
- ООО "ДОР СТРОЙ 2000" (ИНН: 1659192916)
- ООО "ДСК" (ИНН: 1657248521)
- ООО СПК "РЕМСТРОЙ" (ИНН: 1616033164)
- ООО "МОСТ" (ИНН: 1660345349)
- ООО "РСМ" (ИНН: 1657263625)

- ООО "МАКСМОСТ" (ИНН: 1660354054)
- ООО "МОСТООТРЯД-11" (ИНН: 1657265622)
- ООО ДСК "СТРОЙ МАСТЕР" (ИНН: 1660356750)
- ООО "РЕНС" (ИНН: 1655472013)
- ООО "РИАЛЬТО" (ИНН: 1686012168)
- ООО "БАШМОСТ" (ИНН: 1675001534)
- ООО "МСС" (ИНН: 1675001566)
- ООО "БИКФОРД" (ИНН: 1658246012)
- ООО "ДСК" (ИНН: 1685010129)
- ООО "АЛАН" (ИНН: 1683012642)

Анализ состояния конкуренции в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 г. №220 (далее - Порядок).

Согласно пункту 10.9. Порядка по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статей 17, 17.1, 18 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает:

а) определение временного интервала исследования;

б) определение предмета торгов (по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статьи 17 Закона о защите конкуренции); предмета договоров, заключаемых в отношении государственного и (или) муниципального имущества (по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции); предмета договоров на оказание соответствующих финансовых услуг (по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 18 Закона о защите конкуренции);

в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах (с момента подачи заявки на участие в торгах) либо отказавшихся от участия в торгах в результате соглашения, но соответствующих требованиям к участникам торгов, которые предусмотрены документацией о торгах, - в случаях, возбуждения дел по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Временной интервал исследования целесообразно принять за период в срок действия договора, установленного первым договором с 09.08.2021 по 31.12.2021.

В рассматриваемом случае предмет торгов определен комиссией исходя из фактических обстоятельств настоящего дела – это выполнение работ по строительству моста.

Таким образом, рынок по строительству мостов и тоннелей в границах Республики Татарстан является конкурентным, и необоснованное заключение контракта заказчиком без проведения конкурентных процедур может привести к ограничению,

устранению, недопущению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 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 соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции, 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.

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции.

Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) существенно снижается возможность конкуренции.

Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

Исходя из изложенного, комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Исполнительного комитета Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района как нарушение части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, которое выразилось в принятии решения о дроблении закупки в целях ухода от проведения конкурентной процедуры, что приводит или может привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

В соответствии со статьёй 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссией в адрес участников дела было направлено заключение об обстоятельствах дела №016/01/17-350/2023 о нарушении антимонопольного законодательства.

Возражения на заключение об обстоятельствах дела №016/01/17-350/2023 участниками дела представлены не были.

В соответствии с пунктом 2 статьи 22, части 1 статьи 39 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения, в том числе в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

В силу подпунктов «б», «г» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выдает органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство, о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Учитывая, что срок действия по договорам: №38 от 09.08.2021, №39 от 12.08.2021, №40 от

14.08.2021 истек, а работы были исполнены и оплачены, основания для выдачи предписания отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьями 41, 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Признать Исполнительный комитет Новоишлинского сельского поселения Дрожжановского муниципального района Республики Татарстан нарушившим требования части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части принятия решения о дроблении закупки в целях ухода от проведения конкурентной процедуры, что приводит или может привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать.

3. Передать материалы настоящего дела должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях, для возбуждения административного производства по фактам, указанным в решении по настоящему делу.

Председатель Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)