



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Орловской области**

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орел, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

27.10.2019 № 5084/03

На № _____ от _____

Заказное с уведомлением о вручении

Орловская природоохранная межрайонная прокуратура
302016, г. Орел, ул. Комсомольская, д. 231
e-mail: priroda@prokuratura-orel.ru

Автономное учреждение Орловской области
«Мценсклес»
303032, Орловская область, г. Мценск,
ул. Болховская, д. 43
e-mail: mcenskles@mail.ru

ИП Ишутина Т.В.
303140, Орловская область, г. Болхов,
2-ой Войковский пер., д. 21

Управление лесами Орловской области
302001, г. Орел, ул. Комсомольская, д. 33
e-mail: uprles@adm.orel.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об обстоятельствах дела № 057/01/16-451/2019

14.10.2019

г. Орёл

Комиссия Орловского УФАС России (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

в присутствии представителей:

ответчика по делу – АУ ОО «Мценсклес»:

ответчика по делу – Управления лесами Орловской области:

в отсутствие представителей:

ответчика по делу – ИП Ишутиной Т.В., надлежащим образом уведомленного о дате, месте и времени рассмотрения дела (11.10.2019 в Управление поступило ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие представителей),

заявителя – Орловской природоохранной межрайонной прокуратуры, надлежащим образом уведомленного о дате, месте и времени рассмотрения дела, рассмотрев дело № 057/01/16-451/2019, возбужденное по признакам нарушения АУ ОО «Мценсклес» и ИП Ишутиной Т.В. пункта 4 статьи 16



Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

У С Т А Н О В И Л А:

Управлением были рассмотрены материалы Орловской природоохранной межрайонной прокуратуры, в которых указывается на наличие в действиях автономного учреждения Орловской области «Мценсклес» (далее – АУ ОО «Мценсклес») признаков нарушения антимонопольного законодательства, выразившихся в заключении договоров подряда с ИП Иштутиной Т.В. без проведения конкурентных процедур (торгов) (далее – Материалы).

В результате рассмотрения Материалов были установлены признаки нарушения АУ ОО «Мценсклес» и ИП Иштутиной Т.В. пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции», выразившиеся в заключении 9 договоров подряда без проведения конкурентных процедур.

На основании изложенного, был издан приказа Управления от 07.06.2019 № 71 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции» АУ ОО «Мценсклес» и ИП Иштутиной Т.В.

Определением от 16.07.2019 в качестве ответчика по делу было привлечено Управление лесами Орловской области.

Рассмотрение дела откладывалось и было назначено на 14.10.2019.

14.10.2019 Комиссия, рассмотрев документы, имеющиеся в материалах дела, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях (бездействии) Управления лесами Орловской области, АУ ОО «Мценсклес» и ИП Иштутиной Т.В. нарушения пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Частью 1 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 3 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», в случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

Частью 4 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства

На основании вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что дело подлежит отложению, в целях составления и направления лицам, участвующим в деле заключения об обстоятельствах дела.

17.10.2019 было изготовлено определение об отложении рассмотрения дела, в соответствии с которым рассмотрение дела было отложено на 19.11.2019 в целях составления и направления лицам, участвующим в рассмотрении дела, заключения об обстоятельствах дела.

Комиссия Управления, заслушав пояснения представителей лиц, участвующих в рассмотрении дела № 057/01/16-451/2019, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, пришла к следующим выводам:

1. Согласно Положению об Управлении лесами Орловской области, утвержденному постановлением Правительства Орловской области от 26 декабря 2014 г. № 422, Управление лесами Орловской области является органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, осуществляющим функции по выработке государственной политики, а также правоприменительные функции и функции по надзору в сфере лесных отношений.

АУ ОО «Мценсклес» создано в 2015, учредителем является Орловская область, права учредителя осуществляет Управление лесами Орловской области.

АУ ОО «Мценсклес» призвано способствовать выполнению мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов в государственном лесном фонде Орловской области.

Приказом Управления лесами Орловской области от 22.01.2018 № 14 утверждено государственное задание № 2 на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов для АУ ОО «Мценсклес» на 2018 год. Этим же приказом отделу бюджетного финансирования, планирования и государственных программ поручено осуществить финансовое обеспечение расходов АУ ОО «Мценсклес» на выполнение государственного задания.

В целях исполнения государственного задания в период с марта 2018 года по октябрь 2018 года между АУ ОО «Мценсклес» и ИП Иштутиной Т.В. были заключены 9 договоров подряда (на выполнение работ по заготовке древесины, по проведению мониторинга пожарной опасности, по агротехническому уходу за лесными культурами, по посадке леса, по отводу лесосек и т.д.) без проведения конкурентных процедур.

Согласно части 2 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации мероприятия по сохранению лесов могут осуществляться государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 настоящего Кодекса.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 03 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Закон об автономных учреждениях) государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Согласно части 1 статьи 4 Закона об автономных учреждениях основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано.

В соответствии с частью 2.1 статьи 4 Закона об автономных учреждениях автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Согласно пункту 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

В соответствии с частью 4 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации в случаях, если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено в установленном порядке на государственные (муниципальные) учреждения, указанные в части 2 настоящей статьи, или на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют закупки работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и настоящим Кодексом.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с использованием конкурентных способов заключения сделки (далее - Закон № 44-ФЗ) он регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в частности, в части, касающейся: определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Исходя из статьи 8 Закона № 44-ФЗ, 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). Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям

настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Таким образом, по смыслу приведенного правового регулирования, мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов выполняются для государственных нужд за счет бюджетных средств и непосредственно автономным учреждением на основании государственного задания, от выполнения которого автономное учреждение не вправе отказаться.

В случае, если осуществление указанных мероприятий не возложено на автономные учреждения, то исполнитель определяется уполномоченными органами государственной власти, в соответствии с Законом № 44-ФЗ с использованием конкурентных способов заключения сделки.

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

Из сравнительного анализа буквального содержания и смысла статьи 1 Закона № 44-ФЗ и статьи 1 Закона № 223-ФЗ следует, что Закон № 223-ФЗ определяет порядок закупок для нужд самих автономных учреждений. В тех же случаях, когда автономные учреждения выступают государственными заказчиками в силу наделения их соответствующими полномочиями государственными органами и производят закупки для удовлетворения государственных нужд, Закон № 223-ФЗ не подлежит применению.

В этих случаях автономные учреждения как государственные заказчики должны определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами, указанными в статье 24 Закона № 44-ФЗ.

АУ ОО «Мценсклес» в нарушение указанных норм в целях исполнения государственного задания привлекло ИП Ишутину Т.В. по договорам подряда без проведения конкурентных процедур.

Привлечение ИП Ишутиной Т.В. к выполнению государственного задания без проведения конкурентных процедур свидетельствует о предоставлении последней преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности, что приводит к ограничению конкуренции на рынке соответствующих работ (услуг).

2. В ходе рассмотрения дела было установлено, что конкурентные процедуры по привлечению подрядчиков для исполнения государственных заданий не проводились с 2015 года.

При этом, начиная с 2015 года договоры подряда без проведения конкурентных процедур для исполнения государственных заданий заключались исключительно с ИП Ишутиной Т.В.: в 2015 году было заключено 16 договоров подряда на общую сумму 1 143 734 руб.; в 2016 году было заключено 20 договоров подряда на общую сумму 1 704 112 руб.; в 2017 году было заключено 14 договоров подряда на общую сумму 1 061 553 руб.; в 2018 году было заключено 9 договоров подряда на общую сумму 736 233,11 руб.

АУ ОО «Мценсклес» пояснило, что договоры подряда заключались с ИП Ишутиной Т.В. ввиду отсутствия возможности выполнить указанные работы

(доведенные до АУ ОО «Мценсклес» в рамках государственного задания) самостоятельно (АУ ОО «Мценсклес» не располагает необходимой техникой и сотрудниками для выполнения государственных заданий в полном объеме).

Управление лесами Орловской области сообщило, что знало об отсутствии у АУ ОО «Мценсклес» возможности самостоятельно выполнить работы, предусмотренные государственным заданием № 2 на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Для исправления данной ситуации Управлением лесами направлялись письма в адрес Рослесхоза, Правительства Орловской области по вопросу приобретения техники за счет субвенций или за счет средств областного бюджета. Однако из разъяснений Рослесхоза следует, что приобретение основных средств и имущественного комплекса за счет средств субвенций не допускается. В письме заместителя Губернатора и председателя Правительства В.А. Тарасова указано, что приобретение техники для исполнения полномочий за счет средств областного бюджета является нецелевым использованием бюджетных средств.

Приобретение техники за счет внебюджетной деятельности автономных учреждений невозможно в связи с наличием низкосортной неконкурентноспособной товарной древесины (заготавливаемая древесина предназначена в основном для внутриобластного потребления), неустойчивым финансовым положением учреждений и отсутствием возможности приобретать технику на условиях лизинга в связи с достаточно большим сроком окупаемости лесохозяйственной техники.

В 2017 и 2018 годах в соответствии со средствами, доведенными в пределах лимитов областного бюджета и соглашениями, заключенными между Управлением лесами и АУ ОО «Мценсклес», были предоставлены целевые субсидии на проведение текущего ремонта лесопожарной техники в сумме 100 000 рублей и 50 273,22 рублей соответственно.

В 2019 году на реализацию мероприятий регионального проекта «Сохранение лесов» в составе национального проекта «Экология» выделены субвенции на приобретение лесохозяйственной и лесопожарной техники в сумме 15,4 млн. рублей. Так, в АУ ОО «Мценсклес» приобретены автомобиль УАЗ высокой проходимости и трактор МТЗ-82.1, а также планируется поставка пожарной автоцистерны.

Таким образом, Управление лесами Орловской области, зная о невозможности АУ ОО «Мценсклес» выполнить работы, предусмотренные государственным заданием № 2 самостоятельно, не осуществило контроль за порядком привлечения подрядчиков к исполнению государственного задания № 2.

В связи с чем Комиссия приходит к выводу, что Управление лесами Орловской области и АУ ОО «Мценсклес» осознавая возможность заключения договоров для выполнения государственного задания только по результатам проведения конкурентных процедур не провели указанные процедуры. Вместо этого АУ ОО «Мценсклес» заключало с ИП Ишутиной Т.В. договоры подряда без проведения конкурентных процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, то есть самостоятельно определило исполнителя работ для государственных (муниципальных) нужд за счет бюджетных средств.

Кроме того, по информации, полученной от Орловской природоохранной межрайонной прокуратуры, директор АУ ОО «Мценсклес» является супругом ИП

Иштутиной Т.В., в связи с чем имеет (может иметь) личную заинтересованность в предоставлении ей необоснованных преимуществ путем заключения договоров подряда.

3. В рамках рассмотрения дела, на основании части 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции», Орловским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ рынка лесохозяйственных работ проведен в соответствии с «Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее - Порядок проведения анализа).

В результате указанного анализа установлено следующее:

а) временной интервал исследования товарного рынка определен периодом с 12.03.2018 (дата заключения первого в 2018 году договора подряда с ИП Иштутиной Т.В.) по 01.10.2018 (дата заключения последнего в 2018 году договора подряда с ИП Иштутиной Т.В.);

б) продуктовые границы товарного рынка – лесохозяйственные работы;

в) географические границы товарного рынка – Орловская область.

Проведенный анализ показал, что рынок лесохозяйственных работ является конкурентным, на данном рынке на территории Орловской области осуществляет деятельность несколько хозяйствующих субъектов; неопределенный круг хозяйствующих субъектов может начать осуществление деятельности на данном рынке (административные барьеры для начала осуществления такой деятельности отсутствуют); кроме того, в силу свободы экономического пространства на территории Российской Федерации неопределенный круг хозяйствующих субъектов, осуществляющий такую деятельность в других регионах Российской Федерации, может начать осуществлять деятельность на территории Орловской области.

Таким образом, указанные действия (бездействие) препятствуют развитию добросовестной конкуренции, поскольку лишают потенциальных участников закупки, занимающихся аналогичным видом деятельности, возможности на заключение контракта и возможности воспользоваться своим законным правом, предусмотренным частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

5. В соответствии со статьей 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.

Управление лесами Орловской области, доводя до АУ ОО «Мценсклес» государственные задания, заведомо знало о невозможности последнего выполнить работы, предусмотренные государственными заданиями самостоятельно ввиду отсутствия необходимых мощностей (техники, рабочих), и не осуществило контроль за порядком привлечения подрядчиков к исполнению государственного задания.

Управление лесами Орловской области и АУ ОО «Мценсклес» осознавая возможность заключения договоров для выполнения государственного задания только по результатам проведения конкурентных процедур в соответствии с Законом № 44-ФЗ не провели указанные процедуры. Вместо этого АУ ОО «Мценсклес» заключало с ИП Ишутина Т.В. договоры подряда, то есть самостоятельно (без отбора) определило исполнителя работ для государственных (муниципальных) нужд за счет бюджетных средств.

В свою очередь ИП Ишутина Т.В. знала/должна была знать о требованиях Закона № 44-ФЗ, о возможности заключения договоров только по результатам торгов, но несмотря на это принимала решения о заключении договоров с АУ ОО «Мценсклес».

Привлечение третьих лиц (подрядчиков, исполнителей) к выполнению государственного задания, обеспеченного финансированием из бюджета, без проведения конкурентных процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ свидетельствует о предоставлении последнему преимущества в осуществлении предпринимательской деятельности и ограничивает доступ к исполнению таких работ, услуг неопределенного круга лиц (потенциальных подрядчиков, исполнителей).

Непроведение конкурентных процедур для выполнения государственного задания и, как следствие этого, отсутствие возможности заключить договор в установленном законом порядке, ограничивает хозяйствующим субъектам доступ на соответствующий рынок, создает для неопределенного круга хозяйствующих субъектов необоснованные препятствия в осуществлении деятельности, так как хозяйствующие субъекты, осуществляющие аналогичную деятельность в сфере лесохозяйственных работ, не имеют возможности принять участие в конкурентных процедурах.

В тех случаях, когда требуется проведение конкурентных процедур, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении о проведении таких процедур могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку, либо права деятельности на нем.

Кроме того, Комиссия отмечает, что конкурентные процедуры не проводились с 2015 года, и договоры подряда заключались исключительно с одним хозяйствующим субъектом – ИП Ишутиной Т.В.

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что Управление лесами Орловской области, АУ ОО «Мценсклес» и ИП Ишутина Т.В. осуществили согласованные действия, которые привели к заключению договоров подряда и созданию ИП Ишутиной Т.В. преимущественных условий осуществления

предпринимательской деятельности, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о наличии в действиях Управления лесами Орловской области, АУ ОО «Мценсклес» и ИП Иштутиной Т.В. нарушения части 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии:

Члены Комиссии: