



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Саратовской области

ул. Вольская, 81, г. Саратов, 410012
тел.: (845-2) 27-96-42, факс: (845-2) 27-93-14
e-mail: to64@fas.gov.ru

штамп
регистрации

№ _____

На № _____ от _____

Отдел по культуре администрации
Балаковского муниципального района
Саратовской области

ул. Трнавская, д.12, г. Балаково,
Саратовская обл., 413864

управlenie-bal@mail.ru

admbal@bk.ru

АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ»

ул. Рихарда Зорге, д. 63, г.Уфа, 450075

info@us3fsin.ru

ООО

«Стройпик»

ул. Заовражная, д. 14, г. Балаково,
Саратовская обл., 413865

stroipik2020@mail.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 064/01/16-1028/2022

15 мая 2023 года

г. Саратов

Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

1. П.Э. Кошманов - заместитель руководителя, председатель Комиссии;
2. Е.В. Кравцова – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;
3. Я.А. Мелещенко — специалист 1 разряда отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 064/01/16-1028/2022 по признакам нарушения Отделом по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области (ИНН 6439080966), АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» (ИНН: 0276966000) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),
в присутствии на заседании:

-начальника Отдела по культуре Администрации Балаковского



2023-2615

муниципального района Саратовской области Дерябина В.В.;
-представителя АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» Старцева Е.В.
(доверенность от 27.03.2023 №03-2023),
руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В Саратовское УФАС России поступила информация по признакам нарушения антимонопольного законодательства Отделом по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России».

В ходе анализа представленных сведений и информации установлены следующие обстоятельства.

26.06.2022 между Отделом по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области (далее — Отдел, Заказчик) и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» был заключен контракт №3643908096622000002 «Строительство центра культурного развития по адресу; Саратовская область, Балаковский м. р-н, г.п. город Балаково, г. Балаково, Саратовское шоссе, з/у 76/4». ОКПД2 41.20.40.000-00000006 - Выполнение работ по строительству объекта капитального строительства в сфере культуры (далее – Контракт).

Цена контракта 174 968 837,19 рублей.

Срок выполнения работ — 31.05.2023.

Контракт не содержит условия о выполнении работ подрядчиком лично, своими силами.

При заключении контракта Заказчиком, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» не учтены следующие обстоятельства.

В силу ч. 1 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 - Закон 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 Закона о контрактной системе конкурентными способами являются:

1) конкурсы (открытый конкурс в электронной форме (далее - электронный конкурс), закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме (далее - закрытый электронный конкурс);

2) аукционы (открытый аукцион в электронной форме (далее - электронный аукцион), закрытый аукцион, закрытый аукцион в электронной форме (далее - закрытый электронный аукцион);

3) запрос котировок в электронной форме (далее - электронный запрос котировок).

Таким образом, закупка у единственного поставщика не относится к конкурентным способам закупки, следовательно, применение такого способа

закупок должно осуществляться исключительно в случаях, установленных законом.

Частью 1 ст. 93 Закона о контрактной системе установлен исчерпывающий перечень случаев осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно п. 11ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе предусмотрена возможность проведения закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если производство товара, выполнение работы, оказание услуги осуществляются учреждением и (или) предприятием уголовно-исполнительной системы, в том числе для нужд исключительно организаций, предприятий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Указанный перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» (далее - постановление Правительства №1292).

Таким образом, положения п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе и Постановления Правительства № 1292 должны толковаться в совокупности и взаимосвязи, а именно для заключения контракта необходимо соблюдение в совокупности нескольких требований:

- требование к субъектному составу;
- контракт заключается с учреждением, предприятием уголовно-исполнительной системы;
- требование к объектному составу - контракт заключается на поставку товаров (работ, услуг), включенных в Перечень;
- требование к порядку выполнения работ, которое подразумевает выполнение работ (поставку товаров, оказание услуг) исключительно соответствующими учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы.

Кроме того, в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.03.2017 № 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.

Правовая основа деятельности учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы определена Законом РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее- Закон № 5473-1).

Согласно ст. 5 Закона № 5473-1 в уголовно-исполнительную систему по решению Правительства Российской Федерации могут входить следственные

изоляторы, предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательские, проектные, медицинские, образовательные и иные организации.

Согласно абз. 5 ст. 7 Закона № 5473-1 в интересах развития социальной сферы уголовно-исполнительной системы, а также привлечения осужденных к труду территориальные органы уголовно-исполнительной системы имеют право создавать предприятия любых организационно-правовых форм, участвовать в их создании и деятельности на правах учредителя, а также в управлении ими.

Из системного понимания указанных норм в их совокупности и системной взаимосвязи следует, что законодатель предусмотрел возможность осуществления закупки у исправительного учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы как у единственного поставщика с учетом выполнения учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы социально значимых государственных задач, с целью создания условий, обеспечивающих привлечение осужденных к труду.

При этом законодатель предусмотрел право заказчика осуществить у единственного поставщика закупку товара, работ, услуги, произведенных и выполненных учреждением и предприятием уголовно-исполнительной системы собственными силами.

В соответствии с письмом ФАС России от 14.11.2019 № ИА/100040/19 «По вопросу о заключении контракта с учреждением уголовно-исполнительной системы как с единственным поставщиком» ФАС России обращает внимание, что закупаемые на основании пункта 11 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе у учреждения или предприятия уголовно-исполнительной системы товары (работы, услуги), должны быть выполнены (оказаны) и произведены исключительно соответствующими учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, а указанные обстоятельства должны подтверждаться документами, из которых следует, кто является производителем товара, например, сертификатами соответствия, декларациями о соответствии, документами, оформляемыми в соответствии с санитарными нормами и правилами и т.д.

Кроме того, ФАС России неоднократно указывала на то, что действия органов государственной власти и органов местного самоуправления по заключению договоров (контрактов) на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг в «обход» обязательных процедур торгов или иных конкурентных способов определения поставщика приводят к недопущению, устранению, ограничению конкуренции и рассматриваются в практике антимонопольных органов в качестве нарушений статьи 15 или статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

Данная позиция основана в том числе на выводах, которые содержатся в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 № 8799/11 по делу № А66-7056/2010, а также в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 №307КГ15-1408 о том, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых

законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Действия заказчика по заключению договоров с единственным поставщиком на основании пункта 11 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе с последующим приобретением таких товаров, работ, услуг у третьих лиц могут указывать на ограничение конкуренции путем «обхода» обязательных процедур торгов, предусмотренных Законом о контрактной системе, и содержать признаки нарушения статей 15, 16 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, заказчики могут заключить контракт без проведения конкурентных процедур на поставку товара, выполнение работы, оказание услуг в случае если производство товара, выполнение работы, оказание услуги осуществляются непосредственно учреждением и предприятием уголовно-исполнительной системы в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Как указывалось ранее, согласно п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае, если производство товара, выполнение работы, оказание услуги осуществляются учреждением и предприятием уголовно-исполнительной системы в соответствии с Перечнем товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Стоит отметить, что согласно ст. 103 УИК РФ осужденные к лишению свободы привлекаются к труду в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений, на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы и в организациях иных организационно-правовых форм, расположенных на территориях исправительных учреждений и (или) вне их, при условии обеспечения надлежащей охраны и изоляции осужденных.

Частью второй статьи 10 Закона № 5473-1 регламентировано, что для создания условий, обеспечивающих привлечение осужденных к труду, Правительство Российской Федерации обязано размещать заказы на определенные виды продукции, работ и услуг для удовлетворения государственных потребностей на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы и собственном производстве учреждений, исполняющих наказания.

Для соблюдения требования Закона о контрактной системе при закупке у единственного поставщика условия контракта должны предусматривать исполнение контракта непосредственно учреждением (предприятием) уголовно-исполнительной системы.

Таким образом, предприятие уголовно-исполнительной системы не вправе самостоятельно использовать труд осужденных при осуществлении своей деятельности, поскольку лица, отбывающие наказание, могут привлекаться к труду только по решению территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний или руководителей исправительных учреждений при соблюдении

требований уголовно-исполнительного законодательства в отношении режима конвоирования, безопасности и режимных требований к указанным лицам.

Кроме того, как следует из правовой позиции, изложенной в Определении Верховного Суда РФ от 16.07.2020 № 309-ЭС20-10184 по делу № А07-11342/2019, закупка в порядке, установленном пунктом 11 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе осуществляется в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, средством оплаты по которым являются средства бюджета, и предусматривает определенные преференции для государственной системы исполнения наказаний в случаях (по перечню), когда ее хозяйственные структуры и подразделения выступают производителями товаров, подрядчиками выполнения работ, исполнителями оказания услуг, предполагая непосредственное выполнение контракта силами учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы.

Подрядчик АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ» расположен по адресу: ул.Рихарда Зорге, д. 63, г. Уфа, а работы, предусмотренные Контрактом необходимо выполнить: в г. Балаково Саратовской области.

Согласно письменным пояснениям АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ», штатная численность обособленного подразделения в г. Саратове составляет 14 человек.

В силу режима содержания осужденных к лишению свободы, установленного действующим законодательством, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ» находясь в г.Уфа и не имея рабочей силы, которая может свободно передвигаться по территории между разными субъектами Российской Федерации, не могло и не имело намерения лично выполнять работы на территории Саратовской области.

Таким образом, Заказчик на стадии заключения контракта должен осознавать тот факт, что АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ» в силу специфики своей деятельности не обладает возможностью осуществления лично всех работ, предусмотренных контрактом.

Согласно ч. 1 ст. 101 Закона о контрактной системе заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, Заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением контракта, при этом у подрядчика имеется корреспондирующая обязанность предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств.

Из указанных норм следует, что Заказчик не лишен возможности контролировать, в том числе соблюдение АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ» условия об осуществлении работ, предусмотренных контрактом лично, так как указанное условие является основанием для заключения контракта по п. 11 ч. 2 ст.93 Закона о контрактной системе.

Таким образом, заказчик на стадии заключения контракта должен осознавать тот факт, что АО «ПУИС «УС-3 ФСИН РОССИИ» в силу специфики своей деятельности, не обладает возможностью осуществления лично всех работ, предусмотренных контрактом.

Согласно ст. 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. 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 ч. 2 ст. 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.

Таким образом, неправомерное заключение государственных контрактов с единственным поставщиком приводит к необоснованному ограничению доступа иных хозяйствующих субъектов на соответствующий товарный рынок, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены хозяйствующие субъекты, желающие получить доступ к такому товарному рынку либо право ведения деятельности на нем.

По данным Заказчика контракт был заключен в целях своевременной реализации национального проекта «Культура» и освоения бюджетных средств, перечислен аванс в размере 24 млн рублей, в настоящий момент работы не принимались, оплата не производилась.

Согласно п. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) запрещаются соглашения между 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.

Согласно постановлению Президиума ВАС РФ от 12.11.2013 №18002/12 по делу № А47-7950/2011 (на решение ФАС России от 15.08.2011 № 1 11/84-11) правила, применяемые к доказыванию правомерных действий, не могут применяться к доказыванию антиконкурентных соглашений, как не может быть прописан в законе и закрытый перечень возможных доказательств по таким делам.

Из анализа вышеприведенной нормы следует, что факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством.

Закон о защите конкуренции содержит специальное определение соглашения, которое подлежит применению при оценке факта правонарушения в сфере антимонопольного законодательства.

Под соглашением понимается договорённость в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договорённость в устной форме (пункт 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А27-12323/2009, согласно которой возможность доказывания согласованных действий через их результат в отсутствие документального подтверждения наличия договоренности об их совершении применима только к согласованным действиям, а не к соглашениям.

Соглашения заключаются (достигаются) посредством устных договоренностей, электронной переписки либо конклюдентных действий участников, не являющихся его инициаторами.

Установленный указанной нормой запрет ориентирован на органы публичной власти и распространяется на акты и действия указанных органов в сфере публичных правоотношений.

Этот запрет преследует цель предотвращения негативного влияния органов власти на конкурентную среду с помощью административных, властных методов воздействия, в том числе путём соглашения с хозяйствующим субъектом.

Законом о защите конкуренции не установлены специальные требования к форме соглашения хозяйствующих субъектов, направленного на ограничение конкуренции.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 21.12.2010 № 9966/10 разъяснил, что Закон о защите конкуренции содержит специальное определение понятия соглашения для целей применения антимонопольного законодательства.

Нормы Гражданского Кодекса РФ применению в данном случае не подлежат.

В пункте 9 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утверждённого Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016 разъяснено, что факт наличия антиконкурентного

соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленный гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан, в том числе с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения хозяйствующих субъектов.

Законодательством не определено и не может быть определено, какие доказательства его подтверждают, а также не установлены и не могут быть установлены требования к форме подтверждающих документов.

Антиконкурентное соглашение подобно сделке, которая может быть совершена устно и считается в соответствии с частью 2 статьи 158 ГК РФ совершённой также в том случае, когда из поведения лица явствует его воля совершить сделку.

Поэтому с учётом фактических действий сторон подобное устное соглашение может быть признано заключённым, исполняющимся или исполненным.

Таким образом, соглашение по смыслу антимонопольного законодательства не равнозначно понятию гражданско-правового договора.

Соглашение является выражением воли двух или более участников.

Согласованность выражается, во-первых, в осведомлённости каждого из участников о намерении другого участника действовать определённым образом. Во-вторых, согласованность воли невозможна без намерения каждого из участников действовать сообразно с известными ему предполагаемыми действиями других участников.

При этом помимо письменного и устного соглашения, оно может быть заключено посредством конклюдентных действий.

Данные обстоятельства могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам, в частности в виде упущенной выгоды от невозможности принять участие в рассматриваемых закупках.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о наличии между Отделом и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» признаков нарушения п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Представленные сведения и информация указывают на намерение Отделом обойти обязанность проведения закупочных процедур, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» - заключить муниципальный контракт, не имея возможности исполнить его самостоятельно, передать обязанности по нему субподрядчикам.

В данном случае возможность конкуренции на рынке строительства могла быть устранена действиями Отдела, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России».

Учитывая изложенное, действия Отдела по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» содержат признаки нарушения п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, так как создают преимущественные условия деятельности для конкретных хозяйствующих субъектов и могут привести к ограничению доступа на товарный рынок других хозяйствующих субъектов.

При таких обстоятельствах, в указанных действиях имеются признаки нарушения п.4 ст.16 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, издан приказ Саратовского УФАС России от 29.11.2022 № 153 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Отдела по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области (ИНН 6439080966), АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» (ИНН 0276966000) пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Из письменных пояснений АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» следует, что порядок заключения договора с единственным поставщиком установлен в соответствии с Положением о закупках, утвержденным решением Совета директоров АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» (протокол № 1 от 24.12.2023) (далее – Положение о закупках АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России»).

Согласно п.7.1.9. Положения о закупках АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» заказчик, являющийся исполнителем по государственному контракту, имеет право заключать договор с единственным поставщиком на выполнение работ, оказание услуг, поставку товаров с целью исполнения обязательств по государственному контракту.

Из дополнительных пояснений АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» также следует, что АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» относится к предприятиям уголовно –исполнительной системы.

В соответствии с Уставом АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» создано в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах» путем преобразования федерального государственного унитарного предприятия «Управление строительства №3 Федеральной службы исполнения наказаний» на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.12.2020 № 3573-р, приказа Федерального агентства по управлению федеральным имуществом от 24.03.2020 №76 и распоряжения Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Башкортостан от 15.09.2021 №02-302-р и является его правопреемником.

Также из дополнительных пояснений следует, что учредителем АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» является Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

В то же время целями и предметом деятельности АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России», в соответствии с Уставом являются:

- Удовлетворение потребностей уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее - УИС) в товарах, работах, услугах;
- Привлечение к оплачиваемому труду лиц, отбывающих уголовные наказания, на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;
- Получение, хранение, содержание запасов материально-технических ресурсов и обеспечение ими учреждений и органов УИС в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Также АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» указывает, что членами совета

директоров с 15.09.2021 по 12.09.2022 являлись сотрудники ФСИН России. Предприятие до и после преобразования неоднократно уточняло свой правовой статус у Законодательной власти- Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, у Минюста России, провело независимую правовую экспертизу.

Как указывает АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» по результатам полученных писем, ответов, экспертного заключения видно, что АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» относится к предприятиям уголовно-исполнительной системы и имеет право пользоваться преференциями установленными п.11 ч. 1 ст.93 Закона о контрактной системе, а также привлекать к выполнению субподрядные организации, в соответствии с Постановления Правительства Российской Федерации от 15.05.2017 №570 «Об установлении видов и объемов работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному и (или) муниципальному контрактам, и о внесении изменений в Правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» (далее- Постановление № 570).

Вместе с тем, Постановление № 570 является общей нормой, в указанном случае применению подлежит специальная норма - п.11 ч.1 ст. 93 Закона о контрактной системе, которая не предусматривает возможность участия субподрядчиков в исполнении контрактов.

Согласно ч.1. ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно п. 9 «Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) для целей экономической эффективности закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконтурных рынках, или

проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы).

При этом рассматриваемый рынок работ на территории Саратовской области является конкурентным.

Факт заключения договора без проведения конкурентных способов закупок может привести к лишению неограниченного круга хозяйствующих субъектов возможности претендовать на выполнение таких услуг и, соответственно, на получение дохода.

Таким образом, заключение АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» договоров без проведения конкурентных способов закупки может привести к ограничению конкуренции на рассматриваемом рынке.

Согласно письменным пояснениям Отдела, в целях своевременной реализации национального проекта «Культура» и освоения бюджетных средств, в части строительства центра культурного развития, на основании поступившего в адрес администрации Балаковского муниципального района коммерческого предложения от 16.04.2022 от АО ПУИС «УС-3 ФСИН России», 26.06.2022 между отделом по культуре администрации Балаковского муниципального района Саратовской области АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» был заключен Контракт.

Как указывает Заказчик, решение о заключении Контракта с АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» на основании п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе было принято в целях реализации принципа результативности осуществления закупок для государственных нужд. Закупка конкурентным способом в условиях ограниченного времени исполнения контракта в 2022 году, а также нормативного срока строительства, могла привести к недостижению заданных результатов по объему освоения бюджетных средств, доведенных на указанные цели в 2022 году и, как следствие, нарушению публичных интересов.

Согласно пояснениям Заказчика, Контракт расторгнут по соглашению сторон 10.10.2022. Работы, согласно графика выполнения работ, установленного Контрактом, Заказчиком от АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» не приняты, оплата выполненных работ (части выполненных работ) не производилась.

Комиссия считает, что указанные доводы АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» и Отдела не подлежат удовлетворению, в связи со следующим.

Из письма ТУ Росимущества в Республике Башкортостан от 28.11.2022 исх. №02-07/13379 следует, что по требованию Акционера – Российской Федерации, владеющего 100% акций, во исполнение поручения Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 16.09.2022 №ОМ-03/41502 ревизионной комиссией АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» проведена проверка контрактов на предмет их соответствия требованиям антимонопольного законодательства Российской Федерации, Закона о контрактной системе.

Ревизионная комиссия в ходе указанной проверки пришла к выводу о том, что контракты АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» заключало с нарушением требований Постановления № 570 и Закона о контрактной системе.

Пунктом 2 Постановления № 570 установлено:

а) возможные виды и объемы работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации из числа видов работ, утвержденных настоящим постановлением, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному и (или) муниципальному контрактам, подлежат включению заказчиком в извещение об осуществлении закупки, документацию о закупке (в случае если Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрена документация о закупке);

б) конкретные виды и объемы работ из числа видов и объемов работ, предусмотренных подпунктом "а" настоящего пункта, определенные по предложению подрядчика, включаются в государственный и (или) муниципальный контракт и исходя из сметной стоимости этих работ, предусмотренной проектной документацией, в совокупном стоимостном выражении должны составлять: не менее 25 процентов цены государственного и (или) муниципального контракта - с 1 июля 2018 г.

Из п. 2.1.1 заключения ревизионной комиссии АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» от 29.09.2022 (далее – Заключение ревизионной комиссии) следует, что АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» были заключены договоры с субподрядчиками на суммы, превышающие более 75 % цены государственного и (или) муниципального контракта.

Согласно п.2.1.3 Заключения ревизионной комиссии в соответствии с учредительными документами АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» и выпиской из ЕГРЮЛ, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» не относится к учреждению уголовно-исполнительной системы, в связи с чем, все контракты и договоры, заключенные на основании п.11 ч.1 ст. 93 Закона о контрактной системе, имеют нарушения требования законодательства Российской Федерации.

В соответствии с п.1 ст. 16 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» реорганизация юридического лица в форме преобразования считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а преобразованное юридическое лицо - прекратившим свою деятельность.

Кроме того, в адрес Саратовского УФАС России поступило письмо от 16.02.2023 №исх-09-12738 ФСИН РОССИИ из которого следует, что согласно сведениям, содержащимся в ЕГРЮЛ, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» создано путем реорганизации в форме преобразования (дата регистрации – 25.11.2021).

Учредительным документом АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» предусмотрено, что его единственным учредителем является Российская Федерация в лице Росимущества.

Как указывает ФСИН РОССИИ, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» не является организацией, входящей в уголовно – исполнительную систему.

Системное толкование положений Закона о контрактной системе предполагает закупку товаров или услуг государственным заказчиком непосредственно у

организации, указанной в пункте 11 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Обязательным условием для осуществления закупок и заключения государственного контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) имеет значение его самостоятельное выполнение собственными силами такого поставщика.

При невозможности соблюдения вышеуказанных положений законодательства закупка должна осуществляться конкурентным способом в соответствии с общими положениями, предусмотренными Законом о контрактной системе.

Кроме того, в Саратовское УФАС России поступили письменные пояснения ООО «Стройпик», из которых следует, что в апреле 2022 года ООО «Стройпик» получило запрос коммерческого предложения от АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» с предложением по строительству объекта «Детская юношеская спортивно-адаптивная школа реабилитации и физкультуры» (г. Калининск). По указанному объекту в начале мая 2022 года между ООО «Стройпик» и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» был заключен контракт.

Также из письменных пояснений ООО «Стройпик» следует, что в конце июня 2022 года к ООО «Стройпик» устно обратился представитель АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» и предложил выступить в качестве субподрядчика по строительству «Центра культурного развития по адресу: Саратовская область, ул. Саратовское шоссе, з/у 76/4. В тот момент контракт между АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» и отделом по культуре администрации Балаковского муниципального района не был заключен. ООО «Стройпик» пообещали, что сразу после заключения контракта, АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» заключит с ООО «Стройпик» договор субподряда.

Согласно устной договоренности, ООО «Стройпик» должно было выполнить земляные работы и бетонные работы в 2022 году. Также предварительно была достигнута договоренность на монтаж сэндвич панелей и проведение внутренних отделочных работ культурного центра в 2023 году.

После 18 июля 2022 года, согласно имеющейся договоренности с АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России», ООО «Стройпик» приступило к выполнению работ. В начале было установлено временное ограждение, завезены бытовые вагоны. После этого приступили к земляным работам. С помощью заказанной ООО «Стройпик» строительной техники была осуществлена разработка грунта. Грунт в количестве 2,5 тыс. кубов был перевезен по территории строительной площадки.

Как указывает ООО «Стройпик», далее приступили к бетонным работам (залито 42 подбетонки) и залит фундамент (ФМ-1, ФМ-2 в количестве 10 шт). Был построен временный навес для изготовления арматурных каркасов. Была сделана отсыпка щебнем временной дороги (99 кубов). Был завезен песок в количестве 100 тонн. Проведено временное электроснабжение и освещение строительной площадки. Закуплены и завезены на строительную площадку анкерные группы (254 шт).

ООО «Стройпик» для реализации будущего договора субподряда была закуплена арматура на сумму 470 тыс. рублей, ограждение площадки на сумму 420 тыс. рублей, опалубка для фундаментов на сумму 90 тыс. рублей, арендована техника на сумму 390 тыс. рублей, проведено геодезическое сопровождение на

сумму 60 тыс. рублей, выплачена заработная плата рабочим в сумме 200 тыс. рублей, установлено временное электроснабжение на сумму 75 тыс. рублей, завезен щебень на сумму 143 тыс. рублей, закуплены анкерные группы на 70 тыс. рублей, завезен песок из запасов организации, завезен бетон на сумму 170 тыс. рублей, заказан проект производства работ на сумму 15 тыс. рублей.

Как указывает ООО «Стройпик», на производстве работ по строительству культурного центра были задействованы: 1 инженерно-технический рабочий (прораб), 6 разнорабочих трудоустроенных в ООО «Стройпик».

Из письменных пояснений также следует, что в начале июля 2022 года, после заключения контракта генерального подряда между отделом по культуре администрации Балаковского муниципального района и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России», представители ООО «Стройпик» и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» регулярно участвовали в совещаниях администрации Балаковского муниципального района по вопросам строительства культурного центра. В том числе обсуждались строительные вопросы подключения электроэнергии, водопровода, тепловых сетей и другие.

Вместе с тем АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» оттягивало заключение договора субподряда с ООО «Стройпик».

Как отмечает ООО «Стройпик», с начала строительства на входе на стройплощадку находился баннер, на котором указан паспорт объекта с указанием в качестве заказчика - отдела по культуре администрации Балаковского муниципального района, в качестве генподрядчика - АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России», в качестве субподрядчика — ООО «Стройпик».

Указанными действиями фактически устраняется конкуренция, нивелируется деятельность органов государственной власти в сфере осуществления закупок, устраняется гласность и прозрачность осуществления закупок.

Рынок работ по рассматриваемому делу на территории Саратовской области является конкурентным.

Учитывая изложенное, действия Отдела по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области по заключению Контракта с АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» без проведения конкурентных процедур, содержат признаки нарушения п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, так как создают преимущественные условия деятельности для конкретного хозяйствующего субъекта – АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» и могут привести к ограничению доступа на товарный рынок других хозяйствующих субъектов.

В силу ч. 5 ст. 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются.

Согласно ст. 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Из вышеизложенных положений законодательства следует, что АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» являлось профессиональным участником товарного рынка, обладающим необходимыми компетенциями, знаниями, обязано было в

соответствии с принципами гражданского оборота действовать разумно и добросовестно, соотносить свои действия с вытекающими из них последствиями и угрозами.

Действуя разумно, соблюдая требования действующего законодательства данные лица имели возможность не заключать антиконкурентное соглашение.

Указанная модель поведения Отдела по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» свидетельствует о направленности умысла названных органа власти и хозяйствующего субъекта на заключение антиконкурентного соглашения, в результате которого другим хозяйствующим субъектам создано препятствие доступу на товарный рынок.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 №11-П необходимым элементом общего понятия состава правонарушения и предпосылкой возложения юридической ответственности является вина привлекаемого к ней лица.

Административный орган не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта нарушения установленных законом правил, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов.

Действующее законодательство определяет вину юридического лица (как субъекта административного правонарушения, не обладающего возможностью психического отношения к совершенному противоправному деянию) как наличие у него возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и непринятии всех зависящих от него мер по их соблюдению.

Следовательно, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения норм законодательства, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Вина Отдела по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» выражается в том, что у указанных юридических лиц имелась возможность не заключать Контракт без проведения конкурентных процедур, а провести конкурентные процедуры, по итогам которых заключить контракты на принципах добросовестности, открытости, соперничества, однако, Отдел по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» не предприняли мер для оказания соответствующих услуг на названных принципах, а направленность их действий свидетельствует о намеренном совершении указанных противоправных действий.

Доказательства, свидетельствующие о принятии Отделом по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» всех зависящих от них мер для соблюдения правил и норм, за нарушение которых антимонопольным законодательством предусмотрена ответственность, отсутствуют.

Исходя из изложенного, Комиссия Саратовского УФАС России по

рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Отдела по культуре Администрации Балаковского муниципального района Саратовской области и АО «ПУИС «УС-3 ФСИН России» по п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии

П.Э. Кошманов

Члены Комиссии

Е.В. Кравцова

Я.А. Мелещенко

Исп.Кравцова Е.В.
тел.(8452) 27-58-31