

Управление Федеральной антимонопольной службы

по республике Коми

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

**о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения**

**антимонопольного законодательства**

г. Сыктывкар

21 ноября 2022 года № 01-119/8928

Администрации муниципального района «Печора»

Ленинградская ул., д. 15,

г. Печора, Республика Коми, 169600

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми поступило заявление индивидуального предпринимателя в отношении Администрации муниципального района «Печора» (далее – МР «Печора»), касающееся утверждения для муниципального бюджетного учреждения «Производственно технический комплекс» городского поселения «Печора» (далее – МБУ «ПТК», Учреждение) муниципального задания, в котором предусмотрено выполнение работ по техническому обслуживанию сетей уличного освещения и других работ, и предоставления на это субсидий в нарушение требований антимонопольного законодательства. Установлено следующее.

Согласно Уставу МБУ «ПТК» учреждение создано в целях: осуществление хозяйственной деятельности в отношении уборки территории общего пользования (парки, тротуары, скверы и т.п.) (п. 2.2.1); целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на очередной год для финансирования работ по очистке, уборке, ремонту и содержанию территории общего пользования; содержанию и ремонту объектов уличного освещения; выполнение работ по обслуживанию зеленых зон городского поселения «Печора»; в также работ (услуг), определенных муниципальным заданием (п. 2.2.2); обеспечение выполнения работ по благоустройству на территории городского поселения «Печора» (п. 2.2.3). Также исходя из содержания Устава МБУ «ПТК» следует, что учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность.

Собранными материалами подтверждается, что МБУ «ПТК» осуществляет деятельность, приносящую доход, т.е. является хозяйствующим субъектом.

Постановлением Администрации МР «Печора» от 30.12.2021 № 1772/1 МБУ «ПТК» утверждено муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ) на 2022 год и плановые периоды 2023-2024 годов, которым предусмотрено - организация освещения улиц (часть 2 раздел 8); организация благоустройства и озеленения (часть 2 раздел 4) - высадка и уход за цветами и газонами, уборка территории и аналогичная деятельность (часть 2 разделы 5, 6, 7) - уборка несанкционированных свалок, санитарное содержание территории, санитарная

очистка мусорных контейнерных площадок. На выполнение муниципального задания предусмотрено в 2022 году – 30 249 500 руб., в 2023 году - 34 478 700 руб., в 2024 году – 34 714 500 руб.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения муниципального района относятся: 9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; 14) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов.

Согласно части 1 статьи 14 Закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского поселения относятся: 18) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов; 19) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории поселения, требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

Согласно части 4 статьи 15 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с решением Совета городского поселения «Печора» от 19.10.2012 № 3-1/4 «О ликвидации администрации городского поселения «Печора», в соответствии с частью 4 статьи 37 Устава МР «Печора», принятого Советом народных депутатов муниципального образования «Город Печора» 21.02.2006, полномочия администрации городского поселения «Печора» по решению вопросов местного значения исполняются Администрацией МР «Печора» с 01.01.2013.

Согласно части 2 статьи 45.1 Закона о местном самоуправлении правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы: 1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями; 4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений; 5) организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями; 10) уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период.

Частью 1 статьи 7 Закона о местном самоуправлении определено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

В силу части 4 статьи 7 Закона о местном самоуправлении муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями: создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Пунктом 1 статьи 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) установлено, что учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Согласно пункту 1 статьи 123.22 ГК РФ государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

Правовое положение бюджетных учреждений регулируется Федеральным законом от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", согласно части 1 статьи 9.2 которого бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

С учетом действующего законодательства бюджетное учреждение, созданное публично-правовым образованием для выполнения муниципальных работ (услуг), не вправе исполнять муниципальные функции, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами.

Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) определяет понятия государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и

в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами; а также понятие 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 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание должно содержать в том числе определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг.

В соответствии со статьей 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

Вопросы местного значения являются муниципальной нуждой органа местного самоуправления, реализуемой в установленном законодательством порядке.

Муниципальная нужда предполагает отсутствие у органа местного самоуправления товаров, услуг, работ, необходимых для решения вопросов местного значения, в связи с этим возникает необходимость их приобретения у третьих лиц.

Применение Закона о контрактной системе является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд.

В силу части 1 статьи 54 Закона о местном самоуправлении закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Деятельность МБУ «ПТК» по выполнению на основании муниципального задания работ в сфере благоустройства по существу направлена на обеспечение за счет средств местного бюджета потребностей муниципального образования в работах, необходимых для решения вопросов местного значения.

Таким образом, исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ в сфере благоустройства является муниципальной нуждой, а не муниципальной работой, поскольку потребность в выполнении указанных работ возникает у муниципального образования, а не отдельных заявителей.

С учетом изложенного, предусмотренные муниципальным заданием Учреждения работы необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами, должны осуществляться в порядке, предусмотренном 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 понятиям, данным в целях применения Закона о контрактной системе, закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или

муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд; участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (статья 3 Закона о контрактной системе).

Вместе с этим, статьей 8 Закона о контрактной системе закреплены основные принципы осуществления закупок. Согласно части 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).

Согласно части 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок применяют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее - конкурентные способы) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются:

- 1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;
- 2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

- 3) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;
- 4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;
- 5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары;
- 6) предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке;
- 7) предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона;
- 8) создание дискриминационных условий;
- 9) установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг;
- 10) дача хозяйствующим субъектам указаний о приобретении товара, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 11) непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, либо создание унитарного предприятия, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Согласно пунктам 5, 7, 8, 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции:

- 5) хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации;
- 7) 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;
- 8) дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих

субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами;

17) признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Установлено, что ранее уполномоченные органы местного самоуправления МР «Печора» в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе размещали заказы на работы и услуги, аналогичные тем, что в настоящее время включены в муниципальное задание для МБУ «ПТК», например: на выполнение работ по техническому обслуживанию сетей уличного освещения на территории городского поселения "Печора" в 2021 году – закупки № № 0107300009521000343, № 0107300009521000029, в 2019 году – закупки № № 0107300009519000451, № 0107300009519000178; на выполнение работ по озеленению (высадке цветов) и уходу за газонами и цветниками на территории городского поселения г. Печоры в 2016 году – закупка № 0107300015416000033, в 2015 году – закупка № 0107300015415000058; на оказание услуг по уборке несанкционированных свалок в 2018 году – закупки № 0107300009518000269, № 0107300009518000232, в 2017 году – закупка № 0107300015417000191.

На МБУ «ПТК» как на бюджетное учреждение распространяются требования Закона о контрактной системе. Исходя из размещенной в ЕИС информации МБУ «ПТК» в истекшем периоде 2022 года осуществило следующие конкурентные закупки (в целях выполнения работ, оказания услуг, предусмотренных муниципальным заданием) – на оказание услуг по сбору, по обработке и утилизации, и размещению отходов, древесного хлама (на сумму 384 тыс. руб.), на поставку рассады однолетних цветочных культур для обеспечения муниципальных нужд (на сумму 1115 тыс. руб.), на поставку кабелей и арматуры кабельной (для ремонта хозяйственным способом) (на сумму 1 млн. руб.). Таким образом, на большой объем работ, услуг, предусмотренных муниципальным заданием, конкурентные закупки в истекшем периоде 2022 года не проводились.

Установив такой порядок выполнения работ в сфере благоустройства посредством выдачи муниципальных заданий без проведения конкурентных процедур, Администрация МР «Печора» создает необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта

определенной организационно-правовой формы, в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующим товарным рынкам, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения публичных процедур, и в случае признания победителями - выполнять указанные работы, оказывать услуги.

Таким образом, Администрация МР «Печора» предоставила возможность Учреждению без участия в конкурентных процедурах определения исполнителя работ выполнять работы, являющиеся муниципальной нуждой, что, безусловно, приводит или может привести к ограничению конкуренции, созданию дискриминационных условий, так как такие работы могут выполнять иные компетентные хозяйствующие субъекты. Так из заявления следует, что рассматриваемые виды работ ранее выполняли иные хозяйствующие субъекты.

В действиях Администрации МР «Печора», выразившихся в утверждении муниципального задания (в отношении указанных выше видов работ (услуг)) конкретному хозяйствующему субъекту - Учреждению на период 2022 - 2024 года в обход публичных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе, усматривается ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Аналогичный подход к рассмотрению таких вопросов используется арбитражными судами (дела А82-17376/2014, А28-13260/2014, А74-18069/2017, А27-17006/2014, А76-23159/2018, А05П-461/2020 и т.д.).

В рассмотренных действиях имеются признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 8 статьи 44 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения заявления, материалов антимонопольный орган принимает одно из следующих решений, в том числе: 3) о выдаче предупреждения в соответствии со статьей 39.1 настоящего Федерального закона.

Согласно статье 39.1 Закона о защите конкуренции:

1. В целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения, либо о ликвидации или принятии мер по прекращению осуществления видов деятельности унитарного предприятия, которое создано или осуществляет деятельность с нарушением требований настоящего Федерального



закона (далее - предупреждение).

2. Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

**В связи с наличием в действиях Администрации муниципального района «Печора» (ОГРН: 1021100875575, ИНН: 1105012781, КПП: 1105010011, место нахождения: 169600, Республика Коми, город Печора, улица Ленинградская, дом 15), выразившихся в утверждении для муниципального бюджетного учреждения «Производственно-технический комплекс» городского поселения «Печора» 30.12.2021 муниципального задания (на оказание муниципальных услуг (выполнение работ)) на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов (далее – муниципальное задание) в части следующих видов работ (услуг) - организация освещения улиц (часть 2 раздел 8); организация благоустройства и озеленения (часть 2 раздел 4) - высадка и уход за цветами и газонами, уборка территории и аналогичная деятельность (часть 2 разделы 5, 6, 7) - уборка несанкционированных свалок, санитарное содержание территории, санитарная очистка мусорных контейнерных площадок, что может создать преимущественные условия деятельности такому хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на тех же рынках работ (услуг), признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает о необходимости прекращения указанных действий путем исключения из муниципального задания на 2023 и 2024 года следующих работ (услуг) - организация освещения улиц (часть 2 раздел 8); организация благоустройства и озеленения (часть 2 раздел 4) - высадка и уход за цветами и газонами; уборка территории и аналогичная деятельность (часть 2 разделы 5, 6, 7) - уборка несанкционированных свалок, санитарное содержание территории, санитарная очистка мусорных контейнерных площадок, в срок до 19.12.2022.**

**О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.**

Согласно частям 5-8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции:

5. Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

6. Антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

7. При условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

8. В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Должностное лицо «...»