

ФЕДЕРАЛЬНАЯ

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ

Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области

почтовый адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

юридический адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

тел. (4242) 46-55-66, 46-55-69, факс (4242) 46-55-67

e-mail: to65@fas.gov.ru

_____ № _____

На № _____ от _____

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

о назначении дела № 065/01/15-841/2021 о нарушении

антимонопольного законодательства к рассмотрению

24 декабря 2021 года г. Южно-Сахалинск

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства ***,

УСТАНОВИЛ:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (далее – Управление, Сахалинское УФАС России) поступило обращение генерального директора ООО «Тэктум», главного редактора ИА *** (далее – Заявитель) (вх. № 1832 от 28.06.2021) на действия (бездействие) администрации города Южно-Сахалинска содержащее сведения о возможном наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции, Закон № 135-ФЗ).

МБУ «Бюро ритуальных услуг» (далее – МБУ «БРУ») создано на основании постановления администрации города Южно-Сахалинска «О реорганизации в форме преобразования муниципального унитарного предприятия в муниципальное бюджетное учреждение «Бюро ритуальных услуг» от 04.07.2014 №

1148-па.

Учредителем МБУ «Бюро ритуальных услуг» является городской округ «Город Южно-Сахалинск» в лице Департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска.

МБУ «Бюро ритуальных услуг» является специализированной службой по вопросам похоронного дела, на которое в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - закон № 8-ФЗ, Закон о погребении) возложены обязанности по предоставлению услуг населению, согласно гарантированному перечню услуг по погребению.

Основной целью МБУ «Бюро ритуальных услуг» является предоставление надлежащего качества ритуальных услуг и услуг по содержанию мест захоронений на территории муниципальных общественных кладбищ городского округа «Город Южно-Сахалинск» с учетом этических, санитарных и экологических требований к размещению мест погребения в соответствии с законом № 8-ФЗ.

Основным видом деятельности МБУ «Бюро ритуальных услуг» является выполнение муниципального задания по содержанию мест захоронений на территории муниципальных общественных кладбищ городского округа «Город Южно-Сахалинск».

В 2021 году МБУ «Бюро ритуальных услуг» осуществляется предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания в соответствии с решением Городской Думы города Южно-Сахалинска от 08.12.2020

№ 414/20вн-20-6 «О бюджете городского округа «город Южно-Сахалинск» на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов», с Порядком формирования муниципального задания и финансового обеспечения его выполнения в отношении муниципальных учреждений городского округа «город Южно-Сахалинск», утвержденным постановлением администрации города Южно-Сахалинска от 24.11.2015 № 3266-па.

Согласно муниципальному заданию, утвержденному приказом директора Департамента городского хозяйства № 379 от 29.12.2020, в перечень работ входит:

1. Организация и содержание мест захоронения, включающая:

- уборку территорий кладбищенских комплексов от бытового мусора с последующей вывозкой на утилизацию;

- уборку и вывоз излишков грунта, остающегося после захоронений;

- содержание контейнерных площадок для сбора мусора;

- содержание общественных туалетов;

- расчистку внутриквартальных дорог и проездов от снега с последующей вывозкой на утилизацию;

- текущий ремонт внутриквартальных дорог и проездов;

- содержание в надлежащем состоянии могил, находящихся под охраной

государства, аллей (кварталов) почетных захоронений;

- уход за зелеными насаждениями на территории кладбища;

- осуществление разбивки территории кладбища на сектора с присвоением каждому сектору отдельного номера или наименования.

2. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, включающая:

- изготовление и установку деревянной надгробной тумбы (с обивкой тканью, красный ситец), жестяной таблички (с указанием фамилии, имени, отчества, дат рождения и смерти, номера участка захоронения и могилы) для захоронения умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки, а также при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего(погибшего) или при невозможности осуществить ими погребение, при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение;

- перевозку тел умерших ветеранов и инвалидов ВОВ, безродных, криминальных, найденных после ДТП трупов в морг.

Источником финансирования муниципального задания МБУ «БРУ» являются средства местного бюджета.

Заявитель полагает, что такими действиями администрация города Южно-Сахалинска ограничивает конкуренцию со стороны частных юридических лиц и предпринимателей, предоставляя на безальтернативной основе возможность осуществлять указанные виды работ МБУ «БРУ».

В результате рассмотрения обращения, письменных пояснений администрации Управлением установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Подпунктом 22 пункта 1 статьи 14 Закона № 131-ФЗ, к вопросам местного значения городского и сельского поселений отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Аналогичная норма содержится в части 2 статьи 25 Закона о погребении, согласно которой организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Создание специализированных служб по вопросам похоронного дела возлагается на органы местного самоуправления, которые определяют порядок их действия.

Пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении, установлен гарантированный перечень

услуг по погребению, оказываемый супругу, близким родственникам, иным родственникам, или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, на безвозмездной основе. При этом пунктом 2 указанной статьи установлено, что данные услуги оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Анализ вышеприведенных норм права в их системной взаимосвязи позволяет сделать вывод о том, что обязанность по организации похоронного дела возлагается на органы местного самоуправления, а оказание услуг по погребению - на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Закона о погребении и пунктом 2 Указа Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» Единая специализированная служба наделяется из местного бюджета возвратными оборотными средствами в размере, необходимом для оказания гарантированного перечня услуг по погребению, который включает в себя:

1. Оформление документов, необходимых для погребения;
2. Предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
3. Перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
4. Погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Таким образом, действующим законодательством РФ закреплен исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела, среди которых перечень видов работ установленных муниципальным заданием для МБУ «БРУ», утвержденного приказом директора Департамента городского хозяйства № 379 от 29.12.2020, отсутствует.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления предприятию исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

Специализированная служба по вопросам похоронного дела, создаваемая органом местного самоуправления, является хозяйствующим субъектом, в полномочия которого входит исключительно погребение умерших - совершение обрядовых действий по захоронению тела останков человека после его смерти, предоставление в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении услуг по погребению, в состав которых входит оформление документов, необходимых для погребения (справки о смерти, свидетельства о смерти); предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Вышесказанное подтверждается правовой позицией, в частности, Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29.01.2021 по делу № А51-

1213/2020, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.05.2021 по делу № А45-13136/2020, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2021 по делу № А51-17367/2020, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 04.12.2020 по делу № А53-46557/2019.

На основании вышеизложенного, финансирование за счет средств местного бюджета затрат, связанных с выполнением МБУ «БРУ» работ по организации и содержанию мест захоронения, а также организации ритуальных услуг, включающие перечень видов работ установленных муниципальным заданием № 379 от 29.12.2020, направлено на обеспечение потребностей муниципального образования в работах, необходимых для решения вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления.

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

В силу части 1 статьи 54 Закона № 131-ФЗ, пункту 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, для обеспечения государственных (муниципальных) нужд закупки товаров, работ, услуг осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации) (часть 2 статьи 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

В силу статьи 54 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счёт средств местного бюджета.

Таким образом, исходя из содержания указанных норм, отношения, направленные на обеспечение муниципальных нужд и использование средств местного бюджета, направляемых на оплату вышеуказанных работ, обусловлены необходимостью применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ).

В силу статьи 6 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Согласно статье 8 Федерального закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

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.

Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

В части 2 статьи 8 Федерального закона 05.04.2013 № 44-ФЗ содержится запрет совершения заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 названного Федерального закона, при этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (часть 5 статьи 24 Федеральный закон 05.04.2013 № 44-ФЗ).

Приведённые выше положения закона прямо указывают на обязанность муниципалитетов избирать такие способы решения стоящих перед ним задач и такие варианты расходования бюджетных средств, которые будут соответствовать критериям разумности и рациональности и обеспечивать доступ к ним (средствам бюджетов) максимального числа потенциальных участников, обеспечивая, таким образом, развитие конкуренции.

Следовательно, размещение заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, как правило, осуществляется путём проведения конкурсных процедур.

Применение норм законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является обязательным при использовании средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Не проведение конкурсных процедур, за исключением случаев, допускаемых законом, нарушает принцип обеспечения конкуренции. При проведении конкурентных процедур в установленном порядке могут быть выявлены

потенциальные желающие поставлять товары, выполнять работы, оказывать услуги, получив доступ к соответствующему товарному рынку (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 № 307-КГ15-1408, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 № 8799/11).

При этом основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов путём обеспечения максимально широкого круга участников размещения заказов.

Несоблюдение указанного порядка закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, является нарушением Закона о контрактной системе, а также и норм Закона о защите конкуренции, так как устраняется конкуренция среди хозяйствующих субъектов и создаются преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

Следовательно, в соответствии с положениями данного Федерального закона, вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решения которых осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с БК РФ, расходное обязательство – обязательство публично-территориального образования предоставить средства соответствующего бюджета.

Решение вопросов местного значения является расходным обязательством муниципального образования и должно рассматриваться в бюджете города в качестве самостоятельного расходного обязательства на очередной финансовый год и не должны компенсироваться посредством предоставления субсидий.

Так, частью 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или 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:

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к

хозяйствующим субъектам (пункт 2);

- создание дискриминационных условий (пункт 8).

Вместе с этим, статьей 8 Закона № 44-ФЗ 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).

Реализация муниципальной нужды не может быть осуществлена в порядке исполнения муниципального задания, созданным органом местного самоуправления предприятия, поскольку законодателем предусмотрен иной порядок – посредством размещения закупок в соответствии с требованиями законодательства.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – это 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.

Таким образом, фактически администрация предоставила возможность созданному им 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.

МБУ «БРУ» в аукционах не участвовало, являясь исполнителем указанных работ на основании установленного ему муниципального задания с обеспечением финансирования из средств местного бюджета на бесконкурсной основе.

Установление для МБУ «БРУ» муниципального задания на выполнение муниципальных работ с обеспечением финансирования из средств местного бюджета на бесконкурсной основе не соотносится с основными принципами и целями Закона о контрактной системе, направленного на обеспечение конкуренции на товарных рынках.

Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о предоставлении МБУ «БРУ» преимущества и ограничения конкуренции между потенциальными участниками торгов, что является нарушением пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган выдает предупреждения лицам, указанным в части 1 настоящей статьи в случае выявления признаков нарушения статьи 15 настоящего Федерального закона.

На основании вышеизложенного, в связи с наличием в действиях администрации

города Южно-Сахалинска признаков нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выраженных в отказе от определения исполнителя работ (услуг) по организации и содержанию мест захоронения, организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения на весь объем муниципальных нужд путем проведения закупок работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Сахалинским УФАС России было выдано предупреждение № 08-*** от 24.09.2021 г. о необходимости прекращения указанного бездействия путем принятия решения об определении исполнителя указанных работ, услуг на период 2022-2023 гг. в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, в течение 30 рабочих дней со дня поступления настоящего предупреждения. Решение должно содержать план мероприятий (дорожную карту).

Письмом вх. № ** от 08.12.2021 г. администрация г. Южно-Сахалинска уведомила Сахалинское УФАС России о том, что с выданным предупреждением

№ *** от 24.09.2021 г. как незаконным и необоснованным не согласна и в связи с этим готова обратиться в арбитражный суд Сахалинской области.

В соответствии с пунктом 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, 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.

На основании изложенного издан приказ Сахалинского УФАС России № 154 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией города Южно-Сахалинска пп. 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1) Назначить дело № 065/01/15-841/2021 к рассмотрению на 16 февраля 2022 года в 15 часов 00 минут по адресу: г. Южно-Сахалинск, пр. Победы, д. 24, 1 этаж, зал заседаний.

2) Привлечь к участию в рассмотрении дела:

в качестве ответчика:

- администрацию города Южно-Сахалинска

в качестве заявителя:

- общество с ограниченной ответственностью «Тэктум» главного редактора ИА

Явка представителя ответчика по делу на рассмотрение обязательна (при невозможности присутствия на заседании Комиссии Сахалинского УФАС России

стороны по делу заблаговременно направляют ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие представителя).

При себе необходимо иметь документы, удостоверяющие личность, доверенность, на право представления интересов организации в антимонопольном органе, заверенную надлежащим образом.

Председатель Комиссии ***