

Совет городского поселения город Давлеканово муниципального района
Давлекановский район Республики Башкортостан

453403, Республика Башкортостан, г. Давлеканово, ул. Карла Маркса, 119

Предупреждение № ТО002/01/15-646/2020

о прекращении действий, которые содержат признаки
нарушения антимонопольного законодательства

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан (далее – Управление, антимонопольный орган) рассмотрены действия Совета городского поселения город Давлеканово муниципального района Давлекановский район Республики Башкортостан (453403, Республика Башкортостан, г. Давлеканово, ул. Карла Маркса, 119 (далее – Совет) при организации похоронного дела и установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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 запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, создание дискриминационных условий.

Статья 15 Закона о защите конкуренции представляет собой формальный состав правонарушения, который не требует обязательного наступления негативных последствий. Для определения в действиях субъектов квалифицирующих признаки состава данного нарушения, достаточно выявить факт наличия действий органа местного самоуправления, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Из данного положения следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также - 44-ФЗ, Закон 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.

Согласно статье 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения прямо отнесено к вопросам местного значения городского округа.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Выполнение работ по содержанию кладбищ является функциональной задачей органа местного самоуправления, обеспечивает интересы неопределённого круга лиц, осуществляется за счет средств местного бюджета, то есть налицо наличие всех квалифицирующих признаков муниципальных нужд.

Пунктом 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что 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. Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона; особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных

правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (часть 1 статьи 1 Закона). В части 2 статьи 1 Закона о контрактной системе закреплены правоотношения, к которым не применяются положения названного Закона. Приведённый в норме перечень является ограниченным и расширенному толкованию не подлежит. При этом данный перечень не содержит запрета на осуществление закупок работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в целях решения вопросов местного значения. Напротив, в статье 13 Закона о контрактной системе указаны конкретные цели осуществления закупок, а именно для: - достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами; - выполнения функций и полномочий муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи функций и полномочий. Согласно положениям статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). К конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Законом отнесены конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки. Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция это 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. При этом на товарном рынке могут быть созданы дискриминационные условия, под которыми понимаются 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, как следует из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, Закона о контрактной системе, Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» работы по содержанию кладбищ являются конкурентным видом деятельности. Следовательно, такие работы могут выполняться любым хозяйствующим субъектом независимо от форм собственности. Действующее законодательство каких-либо специальных требований к указанным работам не содержит, равно как и требований к субъектам, которые должны их осуществлять. Выполнение работ по содержанию кладбищ должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, например, посредством проведения конкурентных процедур и заключения муниципального контракта.

В силу части 1 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О

государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарное предприятие является коммерческой организацией.

Передача унитарному предприятию права на выполнение работ по содержанию кладбищ может привести к выполнению данных работ без проведения конкурентных процедур.

Аналогичной позиции придерживаются арбитражные суды при рассмотрении дел (Определение Высшего арбитражного суда РФ от 2 августа 2012 г. №ВАС-149/11).

Таким образом, установление в качестве основной функции унитарного предприятия содержания мест захоронения, в том числе эксплуатация, благоустройство, реконструкция, текущее содержание кладбищ, капитальный и текущий ремонт кладбищ может привести к выполнению данных работ без проведения конкурентных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории ГП г.Давлеканово постановлением Администрации данного города №48 от 29.03.2013 года определено Давлекановское муниципальное унитарное предприятие «ГорКомСервис» (далее также – ДМУП «ГорКомСервис» и Предприятие). Данным постановлением также утверждены Правила создания и деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории ГП г. Давлеканово МР Давлекановский район РБ (далее также - Правила).

Постановлением главы Администрации ГП г.Давлеканово №235 от 25.12.2013 года утвержден устав Предприятия.

Согласно пункту 2.2 данного устава Предприятие вправе осуществлять приносящую доход деятельность, в том числе на рынке похоронных (ритуальных) услуг.

Таким образом, Предприятие является хозяйствующим субъектом в понятии, установленном в статье 4 Закона № 135-ФЗ, и вправе осуществлять свою деятельность на рынке организации похорон и оказания, связанных с ними услуг, на территории ГП г.Давлеканово Республики Башкортостан.

Рынок ритуальных услуг является конкурентным. Так, согласно представленным Администрацией ГП г.Давлеканово документам и сведениям только на территории ГП г.Давлеканово на рынке ритуальных услуг и содержания кладбищ, помимо Предприятия, осуществляют свою деятельность порядка трех хозяйствующих субъектов.

Решением Совета ГП г. Давлеканово МР Давлекановский район РБ №63 от 10.11.2009 года (далее также - Совет) утверждено Положение об организации похоронного дела и содержания кладбищ на территории ГП г.Давлеканово МР Давлекановский район РБ (далее также - Положение).

Решением Совета №03 от 01.02.2010 года в Положения внесены изменения.

Согласно пункту 16.1 Положения с изменениями специализированная служба должна обеспечить содержание, эксплуатацию, благоустройство, реконструкцию, текущий и капитальный ремонт кладбища.

Установление Советом в пункте 16.1 Положения выполнения указанных выше работ одной из основных функций Предприятия может привести к безальтернативному порядку осуществления данных работ и к созданию Предприятию необоснованных преимуществ в осуществлении деятельности, а также может привести к необоснованным препятствиям осуществления деятельности хозяйствующим субъектам, способным конкурировать за получение бюджетных средств в случае проведения публичных торгов, и в случае признания победителем торгов – выполнить соответствующие возмездные работы (оказать услуги) по содержанию, ремонту и благоустройству городских кладбищ.

Таким образом, действия Совета по утверждению Положения, в части определения содержания, эксплуатации, благоустройства, реконструкции, текущего и капитального ремонта кладбища одной из основных функций Предприятия, могут привести к созданию необоснованных преимуществ одному хозяйствующему субъекту (Предприятию), препятствий иным хозяйствующим субъектам в осуществлении деятельности и могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг) по содержанию кладбищ, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно статье 2 Закона о местном самоуправлении решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. Согласно пункту 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно пункту 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

В соответствии с частями 1, 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ ведение общественными кладбищами и определение порядка деятельности общественных кладбищ относится к компетенции органов местного самоуправления.

Возможность передачи общественных кладбищ, включая передачу земельных территорий, занятых общественными кладбищами, в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Пунктом 4 статьи 16 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ установлено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно подпункту "б" пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон от 22.10.2014 № 125-ФЗ, Закон об архивном деле), к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных унитарных предприятий. Частью 4 данной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом о местном самоуправлении.

Согласно статье 3 Закона об архивном деле, архивным документом признается материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанного носителя и информации для граждан, общества и государства.

Следовательно, оформление документов, связанных с погребением (удостоверений о захоронении, справок о месте захоронений и т.д.), проведение землеустроительных работ, регистрация захоронений, выявление бесхозных могил не должно осуществляться хозяйствующим субъектом, поскольку в соответствии с действующим законодательством общественные кладбища, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, не могут быть предоставлены в ведение хозяйствующему субъекту.

Деятельность в области архивного дела, в том числе по оформлению документов, связанных с погребением (удостоверений о захоронении, справок о месте захоронений и т.д.) осуществляется органами местного самоуправления, и соответствующие функции органов местного самоуправления не могут быть переданы какому-либо хозяйствующему субъекту.

Таким образом, организация захоронения на муниципальных кладбищах и отвод (выделение) земельных участков для захоронения осуществляется органами местного самоуправления, и соответствующие функции органов местного самоуправления не могут быть переданы какому-либо хозяйствующему субъекту.

Аналогичной позиции придерживаются арбитражные суды при рассмотрении дел (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 №12027/07, постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 №17206/10, №А68-12500/2011).

Анализ положений пунктов 14.1, 14.2, 14.5, 14.9, 15.5, 16.1 Положения с изменениями свидетельствует о наделении Предприятия функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части организации захоронения на муниципальных кладбищах и отвод (выделение) земельных участков для захоронений, а именно в функции специализированной организации ВХОДИТ:

- выдача разрешения на выполнение работ на кладбищах, связанных с установкой, демонтажем, ремонтом или заменой надмогильных сооружений;

- выдача разрешения на установку, демонтаж, ремонт или замену надмогильных сооружений;
- снятие надмогильных сооружений, установленных за пределами кладбища, проводится специализированной организацией;
- ведение книги регистрации установки надмогильных сооружений;
- отведение мест для торговли цветами, материалами для обустройства мест захоронения;
- обеспечение охраны кладбища;
- предоставление мест захоронения, в том числе для родственного захоронения и урн с прахом;
- проведение инвентаризации мест захоронения;
- обеспечение своевременной подготовки могил;
- обеспечение оказания услуг по уходу за могилой, установке надмогильных сооружений и уходу за ними;
- взимание платы за услуги через кассу кладбища;
- осуществление иных функций, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления ГП г.Давлеканово.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет совмещения функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта». В этой связи, наделение Советом хозяйствующего субъекта - Предприятия функциями органа местного самоуправления, противоречит норме, закрепленной в ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Более того, само по себе установление в Положении указанных выше норм может привести к наделению хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, что может привести к нарушению ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, в действиях Совета по утверждению указанных выше пунктов Правил содержатся признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите

конкуренции.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции предупреждает о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения, для чего в течение 20 дней со дня получения настоящего Предупреждения прекратить указанные действия путем:

исключения из пунктов 14.1, 14.2, 14.5, 14.9, 15.5, 16.1 Положения указанных выше норм о функциях специализированной службы

О выполнении данного предупреждения сообщить в Башкортостанское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Руководитель

А.Н. Хомяков

Исп. Хажина Л.Н.

Тел. 8 (347) 246-14-37