

## **ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 3-01-02/31-2023**

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

г. Пенза

22 сентября 2023 года

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области поступило заявление ИП М<...> по вопросу нарушения антимонопольного законодательства при организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Пензы.

По результатам рассмотрения поступивших документов и информации установлено следующее.

Постановлением Администрации г. Пензы от 09.12.2022 № 1963 с 16.01.2023 создано муниципальное бюджетное учреждение «Служба городских кладбищ» (далее – МБУ «СГК», Учреждение).

В соответствии с пунктом 2 постановления от 09.12.2022 № 1963 МБУ «СГК» определено в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Постановлением Администрации г. Пензы от 09.12.2022 № 1964 утвержден Устав МБУ «СГК».

В соответствии с пунктом 1.1 Устава МБУ «СГК» является некоммерческой организацией, созданной в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сфере похоронного дела, а также содержание кладбищ.

Учредителем Учреждения является муниципальное образование – город Пенза (пункт 1.4 Устава).

Полномочия Учредителя в области управления Учреждением от имени муниципального образования осуществляет Управление жилищно-коммунального хозяйства города Пензы (далее – Управление ЖКХ г. Пензы), являющееся главным распорядителем бюджетных средств (пункт 1.4.3 Устава).

Предметом деятельности Учреждения является реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере оказания гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе и содержания кладбищ (пункт 2.2 Устава).

Согласно пункту 2.3 Устава основная цель деятельности Учреждения – организация и содержание мест захоронения, выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», исполнение государственных гарантий, предусмотренных ст. 9 и ст. 12 Федерального закона Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

В соответствии с пунктом 2.4 Устава для осуществления поставленной цели Учреждение осуществляет следующие виды деятельности:

- благоустройство кладбищ в установленном законном порядке;
- озеленение;
- строительные и отделочные работы;
- изготовление, установка и ремонт декоративных ограждений;
- предоставление услуг, связанных с захоронением (перезахоронением) или кремацией трупов людей и связанную с этим деятельность;
- уход за местами погребения и отдельными захоронениями;
- изготовление гробов, крестов и урн для захоронения праха;
- изготовление и/или установка надмогильных сооружений, мемориальных плит и других изделий из природного камня, цемента и других материалов, и их реставрация;
- выполнение надписей на памятниках из природного камня и других материалов;
- производство и реализация ритуальной продукции и сопутствующих товаров;
- оказание автотранспортных услуг (по перевозке пассажиров, грузов, очистке снега и т.д.);
- рассмотрение писем, заявлений, обращений граждан и организаций по вопросам, входящим в компетенцию Учреждения.

Также исходя из пункта 2.6 Устава следует, что учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность только для достижения целей его создания и в соответствии с этими целями при условии указания такой деятельности в Уставе.

Приказом Управления жилищно-коммунального хозяйства города Пензы от 16.01.2023 № 07-оп с учетом регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг и работ Пензенской области, утвержденного приказом Министерства финансов Пензенской области от 29.12.2017 № 67-опр, утверждено муниципальное задание на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов МБУ «СГК» (далее – Муниципальное задание).

Муниципальное задание содержит следующие сведения об оказываемых муниципальных услугах (выполняемых работах):

- уборка территорий и аналогичная деятельность (Содержание территорий городских кладбищ, в том числе, Ново-Западное (ул. Карпинского, 187), Митрофаньевское (ул. Водопьянова, 19), Мирносицское (ул. Захарова, 17), Восточное (ул. Осенняя), Восточное (ул. Осенняя) новое, Ахунское (ул. Кордон Студеный), Русско-Польское (ул. Захарова), Татаро-Еврейское (ул. Захарова).

Приложение № 1 к муниципальному заданию содержит перечень городских кладбищ и объем работ по содержанию городских кладбищ.

Источником финансирования выполнения указанных работ являются средства бюджета города Пензы.

Управлением ЖКХ г. Пензы и МБУ «СГК» заключено соглашение от 16.01.2023 № 3 о предоставлении субсидии из бюджета города Пензы муниципальному бюджетному учреждению на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ).

Субсидии Учреждению выделяются в размере:

в 2023 году – 17 791 200,00 рублей;

в 2024 году – 17 791 200,00 рублей;

в 2025 году – 17 791 200,00 рублей.

Дополнительным соглашением от 20.02.2023 № 1 к соглашению от 16.01.2023 № 3 изменен размер предоставляемой в 2023 году субсидии, а именно в 2023 году предусмотрена сумма субсидии в размере 30 023 100,00 руб.

Дополнительным соглашением от 10.04.2023 № 2 к соглашению от 16.01.2023 № 3 изменен размер предоставляемой в 2024, 2025 годах субсидии, а именно в 2024 году предусмотрена сумма субсидии в размере 25 369 200,00 руб., в 2025 году – 32 472 980 руб.

В соответствии с дополнительным соглашением от 01.06.2023 № 3 к соглашению от 16.01.2023 № 3 изменен размер предоставляемой в 2024 году субсидии, а именно в 2024 году предусмотрена сумма субсидии в размере 31 224 020,00 руб.

По данным ЕИС в сфере закупок (сайт [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)), в 2023 году МБУ «СГК» осуществляло закупки на следующие виды работ (услуг):

- на оказание услуг по спилу деревьев (извещение № 0355600002323000002 от 13.04.2023);

- на оказание услуг по предоставлению спецтехники с экипажем (извещения № 0355600002323000003 от 19.04.2023, № 0355600002323000005 от 27.04.2023);

- на выполнение работ по замене отдельных элементов ограждения, установке ограждения на территории: Ахунского, Русско - Польского, Ново - Западного кладбищ г. Пензы (извещение № 0355600002323000011 от 01.08.2023, № 0355600002323000012 от 03.08.2023);

- на выполнение работ по вырубке и обрезке аварийных деревьев на территории кладбищ города Пенза (извещение № 0355600002323000013 от 21.08.2023);

- на выполнение работ с использованием спецтехники с экипажем на Восточное кладбище г. Пенза (извещение № 0355600002323000014 от 22.08.2023);

- на выполнение работ с использованием спецтехники с экипажем на Западном кладбище г. Пенза (извещение № 0355600002323000015 от 06.09.2023).

Остальные работы в рамках муниципального задания МБУ «СГК» выполняло собственными силами без привлечения сторонних организаций, определенных посредством процедур, предусмотренных Федеральным законом 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).

Из вышеизложенного следует, что Учреждение осуществляет следующие виды деятельности:

- уборка территорий и аналогичная деятельность (Содержание территорий городских кладбищ, в том числе, Ново-Западное (ул. Карпинского, 187), Митрофаньевское (ул. Водопьянова, 19), Мирносицское (ул. Захарова, 17), Восточное (ул. Осенняя), Восточное (ул. Осенняя) новое, Ахунское (ул. Кордон Студеный), Русско-Польское (ул. Захарова), Татаро-Еврейское (ул. Захарова).

При рассмотрении обращения установлено, что указанные выше виды деятельности являются конкурентными. Следовательно, такие работы могут выполняться любым хозяйствующим субъектом независимо от форм собственности.

Согласно статье 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении) под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Часть 1 статьи 5 Устава города Пензы содержит аналогичные положения.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении обладают полномочиями по созданию муниципальных учреждений, осуществлению 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.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций

некоммерческого характера. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение).

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением (пункт 1 статьи 123.22 ГК РФ).

Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом (пункт 2 статьи 123.22 ГК РФ).

Согласно пункту 1 статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях) 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.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом (пункт 2 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя (пункт 3 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это

служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (пункт 4 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (пункт 6 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Статьей 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) установлено, что государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами (статья 6 БК РФ).

Согласно пункту 1 статьи 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; порядок оказания соответствующих услуг; предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями формируется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета) (часть 3 статьи 69.2 БК РФ).

Приказом Министерства финансов Пензенской области от 15.03.2022 № 42-опер в региональный перечень (классификатор) государственных (муниципальных) услуг и работ (Пензенская область) включены следующие виды работ:

- уборка территорий и аналогичная деятельность (содержание дворовых территорий, фонтанов, городских лесов, содержание территорий городских кладбищ и других объектов благоустройства).

Вместе с тем, исходя из системного толкования законодательства, работы

(услуги), включенные в Муниципальное задание, по своему характеру являются муниципальной нуждой г. Пензы.

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.

Деятельность МБУ «СГК» по выполнению на основании муниципального задания работ (услуг) по существу направлена на обеспечение за счет средств местного бюджета потребностей муниципального образования в работах (услугах), необходимых для решения вопросов местного значения.

Исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ (услуг) в сфере уборки территорий и аналогичной деятельности (содержание территорий городских кладбищ) является муниципальной нуждой, поскольку потребность в выполнении указанных работ возникает у муниципального образования.

В соответствии с частью 1 статьи 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с Законом о контрактной системе с учетом положений БК РФ.

Таким образом, из норм бюджетного законодательства не следует, что осуществление работ и услуг по муниципальному заданию является основанием для отказа от проведения конкурентных процедур при определении исполнителя работ (услуг).

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

С учетом изложенного, предусмотренные муниципальным заданием Учреждения работы необходимы для решения вопросов местного значения, являются муниципальной нуждой и должны осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Как следует из пункта 3 части 1 статьи 3 Закона о контрактной системе под закупкой товаров, работ, услуг 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. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) - совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных настоящим Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта (пункта 3 части

1 статьи 3 Закона о контрактной системе).

Согласно статье 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).

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).

Из вышеизложенного следует, что наличие у органа местного самоуправления полномочий по созданию муниципальных учреждений, а также распределению бюджета и осуществлению закупок товаров, работ и услуг не исключает необходимости соблюдения при этом законодательства о защите конкуренции и законодательства о контрактной системе.

В связи с изложенным, Управление ЖКХ г. Пензы как муниципальный заказчик для удовлетворения существующих нужд муниципального образования г. Пензы должно осуществлять закупки в соответствии с положениями Закона о контрактной системе, в том числе, конкурентными способами, а не определять исполнителя работ путем выдачи муниципального задания.

Установлено, что ранее Управление ЖКХ г. Пензы и МКУ «Департамент жилищно-коммунального хозяйства города Пензы» в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе размещало заказы на работы и услуги, аналогичные тем, которые включены в муниципальное задание для МБУ «СГК», в том числе:

- выполнение работ по содержанию территории городских кладбищ (извещение № 0355300034022000014 от 22.03.2022 на сайте <https://zakupki.gov.ru>);

- выполнение работ по благоустройству территорий городских кладбищ (извещение № 0355300034022000012 от 21.03.2022 на сайте <https://zakupki.gov.ru>);

- содержание территорий городских кладбищ г. Пензы (спил деревьев) (извещение № 0155300009922000014 от 05.09.2022 на сайте <https://zakupki.gov.ru>).

Субсидирование органом власти бюджетного учреждения на выполнение им обязанностей, по своей сути являющихся обеспечением публичной (муниципальной) нужды, является обходом Закона о контрактной системе в части проведения конкурентных процедур.

Включение рассматриваемых работ в муниципальное задание привело к возможности выполнения работ без проведения конкурентных процедур и создало необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта - МБУ «СГК», 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.

Согласно части 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).

Учитывая вышеизложенное, в действиях Управления ЖКХ г. Пензы, выразившихся в уклонении от закупки в установленном законодательством о контрактной системе порядке работ (услуг) посредством осуществления финансового обеспечения их выполнения исключительно МБУ «СГК» в рамках муниципального задания, усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Статьей 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что к полномочиям антимонопольного органа относится, в том числе выдача предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в Законе о защите конкуренции.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае выявления признаков нарушения статьи 15 данного закона 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 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.

В связи с наличием в действиях Управления жилищно-коммунального хозяйства г. Пензы признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Пензенское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает о необходимости прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, для чего **в срок до 31.12.2023:**

1. Отменить приказ Управления жилищно-коммунального хозяйства города

Пензы от 16.01.2023 № 07-оп «Об утверждении муниципального задания на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

2. О выполнении предупреждения сообщить в Пензенское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения с приложением надлежащим образом заверенных копий документов, подтверждающих исполнение вышеуказанных действий.

В силу части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.