

**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 _____

Решение

по делу № 065/01/15-26/2022

17 августа 2022 года
Сахалинск

город Южно-

Резолютивная часть решения оглашена 05.08.2022

В полном объеме решение изготовлено
17.08.2022

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель
Комиссии:

- Х.Х. ХХХХХ – руководитель
управления,

Члены Комиссии:

- Х.Х. ХХХХХ – старший
государственный инспектор
отдела контроля органов власти
антимонопольного контроля и
рекламы ,

- Х.Х. ХХХХХ – главный
государственный инспектор
отдела контроля органов власти
антимонопольного контроля и
рекламы,

рассмотрев дело № 065/01/15-26/2022 в отношении администрации муниципального образования «Холмский городской округ» (юридический адрес: 694620, Сахалинская область, Холмский район, г. Холмск, площадь Ленина 4, ОГРН 1026501020160, ИНН/КПП 6509011013/650901001) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление Федеральной антимонопольной службы России по Сахалинской области (далее – Сахалинское УФАС России, Управление) поступило заявление главного редактора ИА «Горбуша.инфо» (вх. № 1813 от 28.06.2021 г.) о нарушении администрацией муниципального образования «Холмский городской округ» (далее – администрация) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ

«О защите конкуренции» в связи отказом от определения

исполнителя работ по текущему и капитальному ремонту дорог общего пользования и их частей (искусственных дорожных сооружений), по уборке территории и вывозу мусора, содержанию мест захоронений в соответствии с 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).

Из материалов заявления следовало, что работы по текущему и капитальному ремонту дорог общего пользования и их частей (искусственных дорожных сооружений), по уборке территории и вывозу мусора, содержанию мест захоронений, необходимые для муниципальных нужд МО «Холмский городской округ», осуществлялись муниципальным бюджетным учреждением «УГДХ» (далее – МБУ «УГДХ») на основании муниципального задания с финансовым обеспечением из средств местного бюджета.

В результате рассмотрения заявления Управление пришло к выводу о наличии в действиях (бездействии) администрации муниципального образования «Холмский городской округ» признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выраженных в отказе от определения исполнителя работ (услуг) по организации капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе, работ по содержанию мест захоронения путем проведения закупок работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно ч. 2 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции 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, лицам, указанным в ч. 1 настоящей статьи, выдается предупреждение.

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.

На основании ст. 39.1 Закона о защите конкуренции Управлением в

адрес администрации МО «Холмский городской округ» было выдано предупреждение от 06.09.2021 № 08-3444 о необходимости прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем определения исполнителя работ (услуг) по организации капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе, работ по содержанию мест захоронения в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, в течение 30 рабочих дней со дня поступления предупреждения.

По ходатайству администрации в лице Департамента жилищно-коммунального хозяйства (письмо исх .827 –Д от 18.10.2021 г.) срок выполнения предупреждения был продлен до 25 декабря 2021 г., до утверждения бюджета на 2022 г.

В установленный с учетом продления срок сведения о выполнении предупреждения в Управление не поступили.

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.

По признакам нарушения администрацией муниципального образования «Холмский городской округ» части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Сахалинским УФАС России был издан приказ от 17.01.2022 № 5 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства 065/01/15-26/2022.

Определением от 18.01.2022 г. (исх. № 08-88 от 18.01.2022 г.) дело назначено к рассмотрению на 18 февраля 2022 г.

Определением от 18.02.2022 г. (исх. № 08-665 от 18.02.2022 г.) в связи с отсутствием кворума рассмотрение дела отложено на 18.03.2022 г.

Определением от 18.03.2022 г. рассмотрение дела отложено на 18.04.2022 г.

(исх. № 08-1040 от 18.03.2022).

Определением от 18.04.2022 г. рассмотрение дела отложено на 08.06.2022 г.

(исх. № 08-1427 от 18.04.2022 г.)

Определением от 18.04.2022 г. срок рассмотрения дела продлен на 6 месяцев с 18.04.2022 г. по 18.10.2022 г. (исх. № 08-1427 от 18.04.2022 г.).

Определением от 08.06.2022 г. рассмотрение дела отложено на 08.07.2022 г.

(исх. № 08-1922 от 08.06.2022 г.).

08.07.2022 г. в связи с установлением в действиях (бездействии) администрации муниципального образования «Холмский городской округ» нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Комиссия приняла заключение об обстоятельствах дела, направленное ответчику письмом от 14.07.2022 № 08-2232.

Определением от 08.07.2022 г. рассмотрение дела отложено на 05.08.2022 г.

(исх. № 08-2183 от 08.07.2022).

05.08.2022 г. оглашена резолютивная часть решения по делу.

В результате рассмотрения материалов дела Комиссией было установлено следующее.

Приказом № 1 от 31.12.2020 г. Департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации МО «Холмский городской округ» для МБУ «Управление городским дорожным хозяйством» было утверждено муниципальное задание на 2021 г. и плановый 2022 и 2023 гг. на выполнение следующих муниципальных работ:

№ 1 (15038100300000000009100) – организация капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе,

№ 2 (8018100100000003005100) – уборка территории и аналогичная деятельность,

№ 3 (28011850009090) – содержание мест захоронения.

Согласно письму администрации № 501-3007/21 от 09.07.2021 г. источником финансирования муниципального задания являлись средства местного бюджета, предоставляемые МБУ «УГДХ» в форме

субсидий.

По вопросу отказа от проведения закупочных процедур на установленный в муниципальном задании МБУ «УГДХ» объем работ, администрация письмами от 13.10.2021 № 810-Д, от 09.07.2021 № 5.01-3007/21 в адрес Сахалинского УФАС России пояснила следующее.

1. МБУ «УГДХ» выполняет работы только в рамках предусмотренных муниципальным заданием.
2. Посредством муниципального задания у МБУ «УГДХ» на содержании находится 20 % всех дорог муниципального образования «Холмский городской округ». Ремонт и содержание остальных 80 % дорог муниципального образования распределены между подрядчиками (ИП Федоровым А.А. и ГУДП «Экспромт»), определенными по результатам закупочных процедур, в подтверждение представлены копии протоколов подведения итогов закупочных процедур.
3. Работы по уборке общественных территорий, озеленению и текущему содержанию лестниц из муниципального задания на 2021 г. были исключены и выставлены на торги в соответствии с положениями Закона о контрактной системе, в подтверждение представлены копии протоколов подведения итогов закупочных процедур. Вместе с тем, доказательства исключения указанных работ из муниципального задания в этой части в материалы дела представлены не были.
4. В отношении работ по содержанию мест захоронений, администрация пояснила, что МБУ «УГДХ» является специализированной организацией, которая осуществляет виды деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На основании изложенного Комиссия считает установленным тот факт, что на установленный МБУ «УГДХ» в муниципальном задании объем работ определение поставщика и заключение контракта в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок не осуществлялось.

В силу ч. 1 ст. 16 Федерального закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ

"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – по тексту ФЗ № 131-ФЗ) к вопросам местного значения муниципального, городского округа, в том числе относится дорожная деятельность, содержание мест захоронений, уборка территорий муниципального образования.

Таким образом, установленный МБУ «УГДХ» в муниципальном задании объем работ с финансовым обеспечением его выполнения из средств местного бюджета был необходим в целях решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования «Холмский городской округ», то есть для обеспечения муниципальных нужд.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд попадают в сферу регулирования настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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 учётом положений настоящего Кодекса.

Согласно пункту 1 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.

Согласно пункту 2 статьи 54 Закона об организации местного самоуправления закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счет средств местного бюджета.

Таким образом, исходя из содержания указанных норм, к отношениям, связанным с осуществлением расходов местного бюджета на финансовое обеспечение работ, необходимых для решения вопросов, относящихся ведению муниципального образования, в том числе 1. организация капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе, 2. уборка территории и аналогичная деятельность, 3. содержание мест

захоронений должны применяться нормы Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

В силу статьи 6 Закона о контрактной системе 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).

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.

Приведённые выше положения Закона о контрактной системе прямо указывают на обязанность муниципалитета избирать такие способы решения стоящих перед ними 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.

В этой связи, размещение заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд по общему правилу осуществляется путём проведения конкурентных процедур.

Непроведение конкурентных 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.

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.

В силу изложенного, принятие органами власти, местного самоуправления решений о финансовом обеспечении муниципальных потребностей в товарах, работах, услугах без учета положений Закона контрактной системе недопустимо, так как устраняется конкуренция и создаются преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

В силу пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации" в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления (далее - Закон об организации местного самоуправления) наделены полномочиями по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

В соответствии с Положением об администрации муниципального образования "Холмский городской округ" (далее – Положение об администрации), утвержденным решением Собрании муниципального образования "Холмский городской округ" от 24.03.2016 N 33/5-339, администрация муниципального образования "Холмский городской округ" (далее – администрация) является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления муниципального образования "Холмский городской округ", наделенным Уставом муниципального образования "Холмский городской округ" (далее - Устав Холмского городского округа) полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно пункту 9 Положения об администрации администрация является муниципальным заказчиком по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Холмского городского округа.

Таким образом, осуществление действий по определению исполнителя и заключению контракта на объем работ муниципального задания МБУ «УГДХ» в соответствии с нормами Закона о контрактной системе являлось полномочием администрации МО «Холмский городской округ».

Отказ от проведения закупочных процедур на объем работ муниципального задания МБУ «УГДХ» в соответствии с нормами Закона о контрактной системе привел к тому, что доступ потенциальных хозяйствующих субъектов к участию в закупках работ по организации капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе, содержанию мест захоронения, был необоснованно ограничен, тем самым ограничена конкуренция, а МБУ «УГДХ» созданы преимущественные условия для осуществления деятельности, приносящей доход в виде субсидий из местного бюджета.

Таким образом, установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрет органам местного самоуправления на осуществление действий (бездействия), которые приводят или могут

привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, администрацией МО «Холмского городского округа» соблюден не был.

Согласно части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 года № 220 и зарегистрированным в Минюсте РФ 02.08.2010 года № 18026.

В целях анализа состояния конкуренции на товарном рынке в качестве исходной информации использованы материалы дела № 065/01/15-26/2022.

По результатам проведения анализа состояния конкуренции по делу № 065/01/15-26/2022 было установлено следующее.

1. Временной интервал исследования определен периодом с **31.12.2020 г. по 17.01.2022 г.**

2. Продуктовые границы товарного рынка: работы по организации капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных дорожных сооружений в их составе, работы по содержанию мест захоронения для нужд муниципального образования «Холмский городской округ».

3. Географические границы товарного рынка: административные границы муниципального образования «Холмский городской округ» Сахалинской области.

4. Оценка изменения состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия):

Нарушающие статью 15 Закона «О защите конкуренции» действия Администрации МО «Холмский городской округ» выразились в утверждении приказом № 1 от 31.12.2020 муниципального задания для МБУ «УДГХ» на выполнение работ по

организации капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных дорожных сооружений в их составе, работ по содержанию мест захоронения для нужд муниципального образования «Холмский городской округ», которое не было определено по результатам проведения конкурентных процедур.

Указанные действия привели к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на рынок работ по организации капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных дорожных сооружений в их составе, работ по содержанию мест захоронения для нужд муниципального образования «Холмский городской округ», ограничению конкуренции на указанном рынке, так как не была обеспечена честная и открытая конкуренция в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации.

В ходе рассмотрения дела представителем администрации был заявлен довод о том, что администрация не могла являться ответчиком по делу, поскольку муниципальное задание МБУ «УГДХ» было утверждено приказом Департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации муниципального образования, и Департамент являлся самостоятельным юридическим лицом. В этой связи, в качестве ответчика, по мнению администрации, должен был являться Департамент.

Вместе с тем данный довод Комиссия отклонила по следующим основаниям.

В силу пункта 3 части 1 статьи 17 Закона об организации местного самоуправления осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд отнесено к полномочиям органа местного самоуправления.

Согласно Уставу МО «Холмский городской округ» в структуру органов местного самоуправления муниципального образования «Холмский городской округ» Департамент не входит, собственной компетенцией в вопросах местного значения не обладает.

Решением Собрания муниципального образования "Холмский городской округ" от 11.12.2020 N 35/6-29 утверждено Положение о Департаменте жилищно-коммунального хозяйства администрации муниципального образования "Холмский городской округ" (далее - Положение о Департаменте).

Согласно Положению о Департаменте Департамент является функциональным органом администрации муниципального образования "Холмский городской округ", обладающим правами юридического лица. В установленной сфере деятельности (сфере жилищно-коммунального хозяйства) Департамент исполняет функции, осуществление которых отнесено к компетенции администрации муниципального образования «Холмский городской округ» (пункт 1 Общих положений Положения о Департаменте).

В этой связи, требование о соблюдении установленного частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрета на ограничивающие конкуренцию действия (бездействие) должно быть адресовано органу местного самоуправления, которым в рассматриваемых по делу обстоятельствах является администрация МО "Холмский городской округ".

На момент вынесения решения в материалах дела отсутствуют доказательства о принятых ответчиком мерах, направленных на прекращение действий (бездействия), которые привели к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Данное обстоятельство является основанием для выдачи в адрес администрации МО «Холмский городской округ» обязательного для исполнения предписания о прекращении действий (бездействия), которые привели к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частью 1 статьи 15, пп. «в» пункта 3 части 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию муниципального образования «Холмский городской округ» (юридический адрес: 694620, Сахалинская область, Холмский район, г. Холмск, площадь Ленина 4, ОГРН 1026501020160, ИНН/КПП 6509011013/650901001) нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации муниципального образования «Холмский

городской округ» обязательное для исполнения предписание о прекращении действий (бездействия), которые привели к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства .

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Сахалинского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административных правонарушениях в отношении виновных должностных лиц администрации муниципального образования «Холмский городской округ».

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Сахалинской области в течение трех месяцев со дня его изготовления в полном объёме.

Председатель
Комиссии

Х.Х. ХХХХХ

Члены Комиссии:

Х.Х. ХХХХХ

Х.Х. ХХХХХ
