453833, Республика Башкортостан, г. Сибай, ул. Ленина, 9/1

adm58@bashkortostan.ru

Предупреждение № ТОО02/01/15-647/2020

о прекращении действий, которые содержат признаки
нарушения антимонопольного законодательства

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан (далее – Управление, антимонопольный орган) рассмотрены действия Администрации городского округа город Сибай Республики Башкортостан (453833, Республика Башкортостан, г. Сибай, ул. Ленина, 9/1 (далее – Администрация) 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 частей 2, 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и части 4 статьи 69.2, части 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность на основе государственного или муниципального задания, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов (субсидий).

Включение в устав бюджетного учреждения такого вида деятельности как содержание кладбищ может привести к выполнению данных работ без проведения конкурентных процедур.

Аналогичной позиции придерживаются арбитражные суды при рассмотрении дел (№А76-27176/2015, №А58-4399/2018).

Согласно выписке из ЕГРЮЛ (egrul.nalog.ru) и постановления Администрации №73 от 26.01.2012 года МАУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан» путем изменения типа преобразовано в Учреждение с сохранением основных целей деятельности.

01 февраля 2012 года и. о. главы Администрации городского округа город Сибай Республики Башкортостан (далее - Администрация) утвержден Устав МБУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан» (далее – Устав).

Согласно пункту 2.4.2 данного Устава МБУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан» (далее также - Учреждение) вправе заниматься предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельностью.

Как следует из постановления Администрации №833 от 09.06.2011 года Учреждение производит захоронения на территории городского кладбища.

Таким образом, Учреждение 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 городского округа г.Сибай Республики Башкортостан.

Согласно пункту 2.4 Устава Учреждения одним из основных видов деятельности МБУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан» определено содержание кладбищ (организация и содержание мест захоронения, благоустройство территории кладбища).

Рынок ритуальных услуг является конкурентным. Так, согласно представленным Учреждением документам и сведения только на территории ГО г.Сибай в сфере похоронных услуг, помимо МБУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан», осуществляют свою деятельность порядка шести хозяйствующих субъектов.

Установление данного пункта в Уставе Учреждения может привести к безальтернативному порядку осуществления содержания кладбищ на территории города Республики Башкортостан и к созданию учреждению 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 и благоустройству городских кладбищ.

Постановлением Администрации №1689 от 24.12.2009 года Учреждению предоставлен в постоянное бессрочное пользование земельный участок с кадастровым номером 02:61:010501:17 для размещения кладбища.

Таким образом, действия Администрации по утверждению устава МБУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан», в части определения одним из видов деятельности данного учреждения содержание кладбищ (организация и содержание мест захоронения, благоустройство территории кладбища), а также по принятию постановления №1689 от 24.12.2009 года, могли привести к созданию необоснованных преимуществ одному хозяйствующему субъекту (учреждению), 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.

Кроме того, Администрацией принято постановление №147 от 07.02.2011 года, согласно которому на Учреждение возлагаются полномочия по организации похоронного дела и мест захоронения. При этом, в соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выполнение данных полномочий прямо отнесено к вопросам местного значения городского округа.

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 хозяйствующего субъекта – Учреждения функциями органа местного самоуправления носит признаки нарушения части 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:

1) исключения из 2.4 Устава Учреждения одним из основных видов деятельности МБУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай Республики Башкортостан» по содержанию кладбищ (организация и содержание мест захоронения, благоустройство территории кладбища);

2) принятия мер по организации выполнения указанных выше работ по содержанию кладбищ в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции и Закона о контрактной системе;

3) отмены постановления Администрации №1689 от 24.12.2009 года о предоставлении Учреждению в постоянное бессрочное пользование земельного участка с кадастровым номером 02:61:010501:17 для размещения кладбища;

4) отмены постановления Администрации №147 от 07.02.2011 года «О возложении полномочий по организации похоронного дела и мест захоронения на МАУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства ГО г.Сибай РБ».

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. 246-14-37