

Предупреждение № ТОО02/01/15-648/2020

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 Салават Республики Башкортостан (453261, г.Салават, ул.Ленина, 2 (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).

11.07.2017 года Межрайонным ИФНС №39 по Республике Башкортостан зарегистрирован устав Муниципального бюджетного учреждения «Ритуал Салават» ГО г.Салават Республики Башкортостан (далее также – Учреждение, МБУ «Ритуал Салават»), утвержденный главой Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан (далее - Администрация).

Согласно пунктам 2.2, 2.6, 2.7, 2.8 данного устава Учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, в том числе похоронное обслуживание населения, предоставление услуг, связанных с захоронением.

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 пунктам 2.2, 2.4.1 Устава Учреждения одним из основных видов его деятельности определено содержание мест захоронения и организация содержания кладбищ.

Рынок ритуальных услуг является конкурентным.

Установление данных пунктов в Уставе Учреждения может привести к безальтернативному порядку осуществления содержания кладбищ на территории города 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.

Таким образом, действия Администрации по утверждению устава Учреждения, в части определения содержания мест захоронения и организация содержания кладбищ одними из видов деятельности данного учреждения, 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.

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, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений. 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 указанных 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.

Таким образом, 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.

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

Анализ положений устава Учреждения при этом свидетельствует о наделении данного лица функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части организации похоронного дела и ведения общественными

кладбищами, а именно.

Как следует из п 2.4.1 устава Учреждения МБУ «Ритуал Салават» осуществляет следующие виды деятельности:

- организация ритуальных услуг;
- организация эксплуатации кладбищ;
- выдача справок о захоронении;
- инвентаризация захоронений и обновление книг захоронений;
- регистрация захоронений умерших в регистрационной книге;
- определение и предоставление, по заявлению заинтересованных лиц возможных мест захоронения с учетом свободных земельных участков на кладбище, в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями, в соответствии с действующим законодательством;
- выдача разрешений на захоронение и подзахоронение на кладбищах ГО г.Салават;
- контроль за соблюдением порядка захоронений;
- установление режима работы на муниципальных кладбищах.

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 Администрацией хозяйствующего субъекта - Учреждения функциями органа местного самоуправления, противоречит норме, закрепленной в ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, в действиях Администрации по утверждению устава Учреждения в части пунктов 2.2 и 2.4.1 такого устава 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:

- 1) исключения из пунктов 2.2. и 2.4.1 Устава Учреждения одним видов деятельности МБУ «Ритуал Салават» указанных выше видов деятельности:
- 2) принятия мер по организации выполнения работ по содержанию кладбищ ГО г.Салават РБ в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции и Закона о контрактной системе.

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