

Управление Федеральной антимонопольной службы

по республике Коми

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 11 декабря 2020
года

г. № 01-
Сыктывкар 107/10034

В полном объеме решение изготовлено 14 декабря 2020
года

Администрация МР «Печора»

Ленинградская, д. 15,

г. Печора, 169600

МБУ «Производственно технический комплекс» ГП «Печора»

Ленинградская ул., д. 25/14, офис 50,

г. Печора, 169600

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: «...» (далее - Комиссия), рассмотрев дело № 011/01/15-665/2020 по признакам нарушения муниципального района «Печора» (далее - Администрация МР «Печора»), место нахождения: Республика Коми, г. Печора, ул. Ленинградская, дом 15, ОГРН: 1021100875575, ИНН: 1105012781, КПП: 110501001, части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), выразившегося в утверждении муниципального задания муниципальному бюджетному учреждению «Производственно технический комплекс» городского поселения «Печора» на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов, согласно которому учреждение выполняет работы по содержанию территорий городских кладбищ, в отсутствии на заседании представителей лиц, участвующих в рассмотрении дела,

УСТАНОВИЛА:

Коми УФАС России при выполнении поручения Федеральной антимонопольной службы об осуществлении государственного контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства в сфере оказания ритуальных услуг установлено следующее.

Администрацией МР «Печора» по запросу Коми УФАС России сообщено, что работы по содержанию кладбищ выполняет муниципальное бюджетное учреждение «Производственно технический комплекс» городского поселения «Печора» (далее - МБУ «ПТК», учреждение) на основании муниципального задания.

Согласно Уставу МБУ «ПТК» учреждение создано в целях:

осуществление хозяйственной деятельности в отношении уборки территории общего пользования (парки, тротуары, скверы и т.п.) (п. 2.2.1);

обеспечение выполнения работ по благоустройству на территории городского поселения «Печора» (п. 2.2.3).

Также исходя из содержания Устава МБУ «ПТК» следует, что учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность.

Постановлением Администрации МР «Печора» № 1684 от 31.12.2019 утверждено муниципальное задание МБУ «ПТК» на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов, согласно которому МБУ «ПТК» выполняет следующие работы: содержание территорий городских кладбищ. Объем финансового обеспечения на эти цели предусмотрен в размере 1 046 396,82 руб. на 2020 год, 1 093 484,68 руб. на 2021 год, 1 142 691,49 на 2022 год. Всего на выполнение муниципального задания предусмотрено 15 000 000 руб. на 2020 год.

Между Администрацией МР «Печора» и МБУ «ПТК» заключено соглашение о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) от 31.12.2019 (далее – соглашение от 31.12.2019), в соответствии с которым предусмотрены субсидии в размере 15 000 000 руб.

МБУ «ПТК» заключен договор № 1325/РО-П/2020 с ООО «Ухтажилфонд» на оказание услуг по обращению с ТКО на сумму 310 469,48 руб., 2 договора (№ 4 от 09.01.2020, № 28 от 13.02.2020) с индивидуальным предпринимателем «...» на выполнение услуг по очистке проездов от снега городских кладбищ на общую сумму 400 000 руб., договор №46 от 21.04.2020 с индивидуальным предпринимателем «...» на выполнение услуг по очистке проездов от снега городских кладбищ на сумму 100 000 руб. Данные договоры заключены без проведения конкурентных процедур.

Также МБУ «ПТК» письменно пояснило, что на оставшуюся сумму до конца года будет самостоятельно выполнять работы по содержанию кладбищ, а также привлекать иных лиц 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).

При этом в плане-графике закупок товаров, работ, услуг МБУ «ПТК» на 2020 год конкурентные закупки работ по содержанию кладбищ не предусмотрены.

Также, МБУ «ПТК» представлена информация, что учреждение осуществляет деятельность, приносящую доход.

Согласно пункту 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения городского поселения относятся: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения муниципального района относится содержание на территории

муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг.

Согласно части 4 статьи 15 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии с решением Совета городского поселения «Печора» от 19.10.2012 № 3-1/4 «О ликвидации администрации городского поселения «Печора», в соответствии с частью 4 статьи 37 Устава МР «Печора», принятого Советом народных депутатов муниципального образования «Город Печора» 21.02.2006, полномочия администрации городского поселения «Печора» по решению вопросов местного значения исполняются Администрацией МР «Печора» с 01.01.2013.

Согласно части 2 статьи 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

На основании статьи 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд относятся к бюджетным ассигнованиям.

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 (статья 72 Бюджетного кодекса).

Согласно части 1 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).

Согласно части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в следующих случаях, в том числе:

4) осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе

осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Согласно пункту 1 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее – Закон о погребении) общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

По пункту 4 статьи 18 Закона о погребении порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. Деятельность общественных кладбищ на территориях сельских поселений может осуществляться гражданами самостоятельно.

Таким образом, пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Согласно пункту 2 статьи 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

В статье 9 Закона о погребении и похоронном деле предусмотрен гарантированный перечень услуг по погребению. В указанной статье предусмотрено, что супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению: 1) оформление документов, необходимых для погребения; 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом) (пункт 1). Услуги по погребению, указанные в пункте 1, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункт 2).

Из приведенных положений Закона о местном самоуправлении, Закона о погребении возможность передачи и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения (содержание мест погребения) не предусмотрена и прямо противоречит законодательству.

Содержание, благоустройство, кладбищ является муниципальной нуждой, поэтому приобретение права на содержание мест погребения должно осуществляться в порядке размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Как указано выше организация ритуальных услуг относится к вопросам местного значения, а значит, является функцией соответствующего органа местного самоуправления.

В Постановлении от 05.04.2011 № 14686/10 по делу N А13-10558/2008 Президиум

Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку, а также выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия выполнения работ, для обеспечения муниципальных нужд.

Предоставление бюджетному учреждению, осуществляющему деятельность, приносящую доход, права на содержание мест погребения может создать преимущественные условия деятельности такому хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

По информации Администрации МР «Печора» от 28.10.2020 совокупный годовой объема закупок на 2020 год администрации МР «Печора» по исполнению полномочий администрации городского поселения «Печора» составляет 197 887 188, 38 руб.; сумма закупок администрации МР «Печора» по исполнению полномочий администрации городского поселения «Печора» на 2020 год, запланированных по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе – 4 860 374, 14 руб.

С учетом суммы субсидий, предусмотренной соглашением от 31.12.2019, превышающей 600 000 руб., - заказ на вышеуказанные работы не мог быть осуществлен у единственного подрядчика, т.е. без проведения конкурентных процедур.

Согласно части 1 статьи 15 Закона 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), в частности запрещаются:

- 1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;
- 2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;
- 3) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав

хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;

4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;

5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары;

6) предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке;

7) предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона;

8) создание дискриминационных условий;

9) установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг;

10) дача хозяйствующим субъектам указаний о приобретении товара, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

11) непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, либо создание унитарного предприятия, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции:

1) товар - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот;

4) товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами;

5) хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации;

7) конкуренция - 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;

17) признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Предоставление субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание муниципального имущества регулируется статьей 78.1 Бюджетного кодекса.

В соответствии с муниципальным заданием для МБУ «ПТК» субсидии предусмотрены на финансовое обеспечение не муниципального задания, что разрешено статьей 78.1 Бюджетного кодекса, а на финансирование работ, являющихся муниципальной нуждой муниципального образования.

Удовлетворение муниципальных нужд осуществляется в рамках размещения заказа, отношения между муниципальным образованием и исполнителем работ носят возмездный и возвратный характер, так как взамен выделенных исполнителю бюджетных средств, последний обязан выполнить работы. Выделение на безконкурсной основе субсидий МБУ «ПТК», которое выполняет работы по содержанию кладбищ для ГП «Печора», не соответствует целям предоставления субсидий, указанным в статье 78.1 Бюджетного кодекса.

Администрация МР «Печора», утвердив муниципальное задание для МБУ «ПТК», предоставило содержание кладбищ исключительно МБУ «ПТК», тем самым создала необоснованные барьеры и препятствия входа другим хозяйствующим субъектам на данные рынки, а также необоснованно препятствовала осуществлению ими деятельности на этих рынках, поставила МБУ «ПТК» в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления деятельности, создало условия для не проведения уполномоченными органами обязательных конкурентных процедур в соответствии с Законом о контрактной системе, что может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, содержит нарушение части 1 статьи 15 Закона о

защите конкуренции.

Аналогичный вывод содержится в судебной практике, например, арбитражное дело № А58-4399/2018.

Согласно статье 39.1 Закона о защите конкуренции:

1. 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 хозяйствующему субъекту, 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, либо о ликвидации или принятии мер по прекращению осуществления видов деятельности унитарного предприятия, которое создано или осуществляет деятельность с нарушением требований настоящего Федерального закона (далее - предупреждение).

2. Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, 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. 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.

5. Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

6. Антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

7. 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.

8. 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.

На основании изложенного, с учетом установления в действиях Администрации МР «Печора» признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, руководствуясь статьей 39.1 Закона о защите конкуренции выдано предупреждение от 15.06.2020 № 01-107/5107 о прекращении нарушения путем исключения из муниципального задания работ по содержанию территорий городских кладбищ.

Администрация МР «Печора» письмом исх. № 01-74-6856 от 23.09.2020 (вх. № 4912э от 23.09.2020) обратилась с ходатайством о продлении срока выполнения предупреждения № 01-107/5107 от 15.06.2020.

Предупреждением был установлен значительный срок для его выполнения - 3 месяца, срок истек 18.09.2020. Предупреждение в установленный срок не выполнено.

Администрация МР «Печора» обратилась с заявлением о продлении срока выполнения предупреждения после истечения срока для его выполнения – 23.09.2020. В связи с этим, срок для выполнения предупреждения не мог быть продлен. Об этом Администрация МР «Печора» была уведомлена письмом от 25.09.2020 № 01-107/7766.

В связи с невыполнением предупреждения в отношении Администрации МР «Печора» возбуждено настоящее дело № 011/01/15-662/2020.

По результатам порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке в соответствии с пунктом 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 N 220 "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке", установлено следующее:

1. Временной интервал исследования определен периодом с 31.12.2019 по 31.12.2020.
2. Продуктовые границы товарного рынка - деятельность по благоустройству ландшафта – обслуживание кладбищ (код ОКВЭД 81.30).
3. Географические границы товарного рынка – административные границы городского поселения «Печора».
4. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия) - создание барьеров и препятствий входа другим хозяйствующим субъектам на товарный рынок, а также необоснованное препятствование осуществлению ими деятельности на таком рынке, создание для МБУ «ПТК» неравных, более выгодных условий деятельности.

В указанных выше действиях Администрация МР «Печора» имеется нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу.

Муниципальное задание утверждено для МБУ «ПТК» на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. На 2021 год и 2022 год также предусмотрена уборка территорий: содержание территорий городских кладбищ.

Необходимо выдать предписание об устранении нарушения путем исключения из муниципального задания указанных работ на 2021, 2022 года.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию МР «Печора» нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части утверждения муниципального задания МБУ «ПТК» на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов, согласно которому учреждение выполняет работы по содержанию, уборке территорий городских кладбищ.
2. Выдать предписание об устранении нарушения путем исключения из муниципального задания работ по содержанию, уборке территорий городских кладбищ на 2021, 2022 года.

Председатель Комиссии «...»

Члены Комиссии «...»

«...»

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.