

РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена 06 октября 2014г.

В полном объеме решение изготовлено 10 октября 2014г.

Комиссия Ростовского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Коренченко К.А., Члены Комиссии: Частников В.Л., Шолохова В.Е., рассмотрев дело №674/04 по признакам нарушения Администрацией г. Ростова-на-Дону (далее-Администрация), МКУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных» (далее – МКУ «ЦБЖ»), Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и энергетики г. Ростова -на-Дону (далее- Департамент) ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»), в присутствии представителей по доверенности: ООО «Служба Бася» – Загика К.Н., Сорокина А.П.; Администрации – Янина В.В.; МКУ «ЦБЖ» - Суходольской В.В., в отсутствие представителя Департамента, надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения настоящего дела,

УСТАНОВИЛА:

В Ростовское УФАС России поступило заявление ООО «Служба Бася» на неправомерные действия со стороны Администрации, Департамента, МКУ «ЦБЖ», выразившиеся в не проведении на территории г. Ростова-на-Дону торгов на выполнение работ по стерилизации животных, послеоперационной передержке стерилизованных животных, содержанию животных в приюте в течении определенного срока.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения настоящего дела.

Определением Ростовского УФАС России от 10.04.2014г. рассмотрение дела было назначено на 23.06.2014г., к участию в деле были привлечены Администрация и МКУ «ЦБЖ» в качестве ответчиков, ООО «Служба Бася» в качестве заявителя.

Определением Ростовского УФАС России от 23.06.2014г. срок рассмотрения дела был продлен до 10.12.2014г., рассмотрение дела было отложено на 02.09.2014г. в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств.

Определением Ростовского УФАС России от 02.09.2014г. рассмотрение дела было отложено на 06.10.2014г, к участию в деле в качестве ответчика привлечен Департамент.

Изучив материалы дела, выслушав представителей лиц, участвующих в деле, Комиссия приходит к следующим выводам.

В целях оздоровления санитарно-эпизоотической обстановки в городе, борьбы с распространением бродячими животными инфекционных болезней, гуманного решения проблемы очистки города от безнадзорных животных на основании постановления Мэра г. Ростова-на-Дону №860 от 21.04.1999г. было принято решение о создании МУ «Благотворительный приют бродячих и потерявшихся животных», которое впоследствии было преобразовано в МКУ «ЦБЖ».

Учредителем МКУ «ЦБЖ» является Департамент, которым утверждается устав учреждения, рассматриваются и утверждаются план финансово-хозяйственной деятельности МКУ, программы деятельности МКУ, отчеты о деятельности МКУ и об использовании его имущества, об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности МКУ; проводятся проверки деятельности МКУ, формируется и утверждается муниципальное задание для МКУ в соответствии с предусмотренными его уставом основными видами деятельности в случае принятия решения о доведении муниципального задания МКУ.

Согласно Уставу МКУ «ЦБЖ» предметом деятельности учреждения является благоустройство г. Ростова-на-Дону в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также утвержден исчерпывающий перечень основных видов деятельности МКУ и исчерпывающий перечень иных (неосновных) видов деятельности МКУ.

Так к основным видам деятельности МКУ относятся:

- оздоровление санитарно-эпизоотической обстановки в городе, борьба с распространением бродячими животными инфекционных и прочих заболеваний;
- осуществление системы мероприятий по координации и контролю за соблюдением действующих норм и правил содержания домашних животных в городе, контролю и реализацию мероприятий по сокращению численности безнадзорных животных в городе, контролю и реализации мероприятий по сокращению численности безнадзорных домашних животных на улицах города;
- обеспечение функционирования системы мероприятий по сокращению гуманного решения проблемы очистки города от безнадзорных животных;
- содержание муниципального приюта для домашних животных;
- содержание и обеспечение функционирования пункта первичного осмотра и распределения животных, проведения мероприятий по стерилизации животных и обеспечение дальнейшего использования безнадзорных животных;
- исполнение функций «Заказчика» по производству работ, реализации услуг по санитарной очистке улиц города от безнадзорных животных и прочих работ;
- осуществление контроля над распространением особо опасных для человека заболеваний, общих для человека и животных, над беспорядочным размножением домашних животных, реализации мероприятий по пресечению безнадзорного обитания животных на улицах города и стерилизации животных;
- осуществление контроля за использованием материальных и финансовых ресурсов, направленных на обеспечение предприятий, учреждений, компаний, осуществляющих услуги ЖКХ в сфере санитарной очистки города от безнадзорных животных, организация и контроль за практической реализацией

системы мероприятий по отлову, содержанию и использованию безнадзорных домашних животных, санитарной очистке улиц города от трупов павших животных, утилизации трупов павших животных, проведению медикаментозной эвтаназии животных, возвращению стерилизованных животных в места прежнего обитания или нового обитания, других видов работ;

- выработка и формирование единой городской стратегии управления численностью популяции безнадзорных животных и пресечения распространения ими особо опасных заболеваний;

- выявление нарушений, с целью последующей передачи данных в соответствующие организации, граждан и юридических лиц в части соблюдения требований инструкций, правовых нормативных актов, действующих на территории РФ, регламентирующих содержание, использование и защиту домашних животных.

К неосновным видам деятельности МКУ «ЦБЖ» согласно Уставу, в частности, относятся:

- проведение планирования и практическая реализация мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных;

- организация комплекса мероприятий по закупке товаров, работ, услуг по санитарной очистке города от безнадзорных животных;

- размещение заказов на поставки товаров, работ, услуг в данной сфере коммунального хозяйства;

- заключение контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг, на выделенное финансирование из бюджета;

- осуществление финансирования выполненных объемов работ и услуг на выделенное финансирование из бюджета;

- разработка, контроль исполнения и исполнение в своей части системы мероприятий по отлову, приему от населения, карантинированию животных, содержанию приюта, стерилизации, эвтаназии, утилизации животных, по санитарной очистке улиц города от трупов павших домашних животных;

- содержание пункта первичного осмотра и распределения животных - осуществляет прием домашних животных от граждан и юридических лиц, принимает всех отловленных животных, производит клинический осмотр всех поступающих животных, а также трупов животных;

- осуществление распределения и трехдневное содержание всех поступающих животных на карантине, а в случае необходимости для исключения наличия особо опасных заболеваний- десятидневную передержку животных на карантине;

- содержание муниципального приюта для животных, ведение единой информационной базы данных о потерявшихся и найденных животных, проведение работы по поиску владельца для животных, находящихся под опекой приюта;

- осуществление безвозмездного оказания услуг по стерилизации безнадзорных

животных, животных граждан и организаций, оказание безвозмездно услуги ветеринарного профиля животным гражданам, взявших под опеку из муниципального приюта.

28.08.2012г. Ростовской-на-Дону Городской Думой было принято решение №306 (которое распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2012г.), согласно которому до принятия органами государственной власти РФ и Ростовской области соответствующих нормативных актов по отлову, содержанию, лечению безнадзорных животных и иных мер направленных на улучшение санитарно-эпидемиологического благополучия населения Администрации г. Ростова-на-Дону приняла расходные обязательства по отлову, содержанию, лечению безнадзорных животных и иных мер, направленных на улучшение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Согласно распоряжению Администрации №540 от 28.09.2010г. (в ред. №423 от 05.07.2011г.) «Об утверждении Реестра муниципальных и переданных государственных услуг» к муниципальным услугам оказываемых МУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных» были отнесены организация безвозмездного оказания ветеринарных услуг животным малоимущих граждан (стерилизация) и прием заявок от населения на отлов безнадзорных животных или подбор трупов павших животных.

Вышеуказанные муниципальные услуги были включены в муниципальное задание утвержденное Департаментом №910/3/1 для МКУ «ЦБЖ» на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, финансируемое за счет бюджетных средств.

Решением Ростовской-на-Дону Городской Думой от 23.08.2011г. №163 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг Администрацией города Ростова-на-Дону» и постановлением Администрации города Ростова-на-Дону от 10.12.2012г. №1111 «Об утверждении перечня муниципальных услуг и перечня услуг, по которым процедуры приема и выдачи документов передаются в МКУ «УФМЦ», утверждены перечни муниципальных услуг, в которые не включены муниципальные услуги, исполняемые МКУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных». В связи с изложенным муниципальные задания для МКУ «ЦБЖ» на 2013 годы и 2014 годы не разрабатывались, однако учреждением безвозмездные услуги оказывались.

Согласно информации, представленной Департаментом, финансирование затрат на производство работ МКУ «ЦБЖ» в соответствии с муниципальным заданием на 2012г. формировалось согласно бюджетной сметы финансирования деятельности МКУ. Кроме того, ежегодно финансирование затрат МКУ на проведение мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных и обеспечению деятельности самого учреждения производится из бюджета города в соответствии с бюджетными сметами, согласно Решения Ростовской-на-Дону Городской Думы от 28.08.2012г. №306.

Кроме того, как указал Департамент до 01.01.2014г. в рамках Федерального закона от 21.07.2005г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а в связи с его отменой с 01.01.2014г. в рамках Федерального закона от 05.04.2013г. «44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» МКУ «ЦБЖ» заключает муниципальные контракты с победителями торгов на проведение работ по отлову безнадзорных животных, подбору трупов; эвтаназии, доставке трупов на утилизацию и возврату животных в места отлова. Так согласно смете расходов МКУ «ЦБЖ» на 2014 год на муниципальный заказ по оказанию данных видов работ выделено 10767350,00 руб., а остальные виды работ, такие как стерилизация животных (как владельческих кошек и собак, так и безнадзорных), их передержка, осмотры животных и их трупов, лабораторная диагностика, вакцинация и пассивная иммунизация животных в 2013г. и первом полугодии 2014г. проводились силами МКУ «ЦБЖ».

Между тем в силу п.1 ст.29 ФЗ от 30.03.1999г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в целях предупреждения возникновения распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны своевременно и в полном объеме проводиться предусмотренными санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами РФ санитарно-противоэпидемиологические (профилактические мероприятия), в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории РФ, ведению ограничительных мероприятий (карантина), осуществлению производственного контроля, мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения граждан.

Пунктом 4.8 Санитарных правил СП 3.1.096-96. Ветеринарных правил ВП.13.3.1 103-96, утвержденных Госкомсанэпиднадзором РФ 31 мая 1996г. №11, Минсельхозпродом РФ 18 июня 1996г. №23 установлено, что собаки, находящиеся на улицах и в иных общественных местах без сопровождающего лица, и безнадзорные кошки подлежат отлову.

В силу ст.2 Закона РФ от 14 мая 1993г. №4979-1 «О ветеринарии», а также статей 3,4 ФЗ ««О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных, а также отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией РФ прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Согласно ст.3 Закона РФ «О ветеринарии» к полномочиям субъекта РФ в области ветеринарии относится защита населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ.

Статья 26.3 (п.1) ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной субъектов РФ» предусматривает, что полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, установленных Конституцией РФ, указанные в п.2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Подпунктом 49 пункта 2 ст.26.3 указанного Федерального закона к таким полномочиям отнесена организация проведения на территории субъекта РФ

мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ.

В соответствии с требованиями п.19 ч.1 ст.14, п.25 ч.1 ст.16 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» организация благоустройства осуществляется органами местного самоуправления.

Приказом Министерства регионального развития РФ от 27.12.11 №61 утверждены Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территории муниципальных образований.

Пунктами 8.10.5, 8.10.6 Методических рекомендаций предусмотрено осуществление отлова собак и кошек, независимо от породы и назначения, находящихся на улицах или общественных местах без сопровождения лиц, путем заключения договоров администрациями муниципальных образований со специализированными организациями в пределах средств, предусмотренных в бюджете муниципальных образований на эти цели.

В соответствии с п.4.9 ВП 13.3.1 103-96 порядок отлова безнадзорных животных и содержания и использования устанавливает местная администрация.

Однако как указала Администрация в отзыве по данному делу, на территории г. Ростова –на-Дону отсутствуют правовые акты, регламентирующие правила по отлову и содержанию безнадзорных животных, сокращению их численности, но данные работы осуществляются в рамках мероприятий по благоустройству территории г. Ростова-на-Дону.

Согласно ст.16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» организация благоустройства территории городского округа относится к вопросам местного значения.

Таким образом, проведение работ в отношении безнадзорных животных МКУ «ЦБЖ» направлено на удовлетворение потребностей муниципального образования г. Ростова-на-Дону в работах, необходимых для решения вопроса местного значения.

Так постановлением Администрации №1323 от 29.11.2013г. (вступившим в силу с 01.01.2014г.) утверждена муниципальная программа «Развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство г. Ростова-на-Дону на 2014-2018 годы». Данная программа включает в себя подпрограмму «Благоустройство города Ростова-на-Дону на 2014-2018 годы», которой предусмотрено из бюджета города финансирование мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных (подбор павших животных, эвтаназия, утилизация трупов, содержание комплекса ЦБЖ»), муниципальным заказчиком (исполнителем) которых является Департамент и МКУ «ЦБЖ».

Согласно разделу 1 вышеуказанной муниципальной программы, содержащему обоснование необходимости проблем в сфере ЖКХ и благоустройства программными методами указано, что *контроль за эпидемиологической ситуацией в городе не ограничивается сокращением численности насекомых - значительную опасность представляют собой безнадзорные животные. Необходимо продолжать*

работу по контролю численности бродячих животных. Однако, учитывая социальную значимость вопроса, мероприятия должны осуществляться гуманными методами, с применением стерилизации животных и современных способов отлова с использованием миорелаксантов; особое внимание должно уделяться вакцинации животных.

В соответствии с данной подпрограммой на мероприятия по регулированию численности безнадзорных животных из бюджета города выделено 49274,9 тыс.руб.

Согласно ч.2 ст.3 ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-94) обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, являются муниципальной нуждой.

В соответствии со ст.5 ФЗ-94 размещение заказов для муниципальных нужд осуществляется в порядке, установленном данным законом.

Таким образом, работы (стерилизация, передержка, вакцинация, лабораторная диагностика и др.) выполняемые МКУ «ЦБЖ» в отношении безнадзорных животных в 2012-2013г.г. должны были закупаться получателем бюджетных средств МКУ «ЦБЖ».

В силу ст.4 ФЗ-94 казенные учреждения являются участниками отношений, регулируемых данным законом (муниципальным заказчиком) в соответствии с требованиями ФЗ-94 (действовавшим в тот период).

Согласно ч.2 ст.10 ФЗ-94 во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом.

Статьей 55 ФЗ-94 установлен исчерпывающий перечень случаев размещения заказа у единственного поставщика.

При этом работы, выполняемые МКУ «ЦБЖ» в отношении безнадзорных животных, к данным случаям не относятся, в связи с чем, должны были закупаться в общем порядке – по торгам.

В то же время, в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем (постановление Президиума ВАС РФ от 05.04.2011г. по делу №А13-10558/2008).

С 01.01.2014г. утратил силу ФЗ-94 и вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-44).

Вместе с тем, данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение муниципальных нужд, посредством осуществления заказчиками закупок для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных в том числе,

муниципальными программами (ст.ст.1,13 ФЗ-44).

В силу п.6 ст.3 ФЗ-44 муниципальное казенное учреждение является муниципальным заказчиком.

Согласно ст.72 Бюджетного Кодекса РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

В силу изложенного, в действиях Департамента и МКУ «ЦБЖ» являющихся в силу ФЗ-44, а также муниципальной программы «Развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство г. Ростова-на-Дону на 2014-2018 годы» муниципальными заказчиками (исполнителями) мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных (таких как вакцинация, стерилизация, карантинирование, передержка, содержание в приюте, лабораторная диагностика и др.), выразившихся в освоении бюджетных средств, выделяемых на решение вопроса местного значения по организации благоустройства на территории муниципального образования в обход процедур ФЗ-44 (ФЗ-94) содержится нарушение ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой органам местного самоуправления запрещается совершать действия (бездействия), принимать акты, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Как следует из материалов дела, Администрация г. Ростова-на-Дону приняла расходные обязательства по отлову, содержанию, лечению безнадзорных животных и иных мер, направленных на улучшение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Выделение бюджетных средств на мероприятия по контролю численности безнадзорных животных и профилактике их размножения предусмотрено муниципальной программой, утвержденной Администрацией, однако программа не устанавливает, что данные мероприятия должны быть исполнены собственными силами Департамента и МКУ «ЦБЖ», а лишь указано, что эти субъекты являются муниципальными заказчиками и исполнителями данной программы.

В этой связи у Комиссии отсутствуют основания для вывода о наличии в действиях Администрации г. Ростова -на-Дону нарушений антимонопольного законодательства.

Руководствуясь ст.23,ч.1 ст.39, ч.1-4 ст.41, ч.1 ст.49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Департамент жилищно-коммунального хозяйства и энергетики г. Ростова-на-Дону и МКУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных» нарушившим ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и энергетики г.

Ростова-на-Дону и МКУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных» предписание о прекращении нарушений ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

3. Производство по делу №674/04, возбужденного в отношении Администрации г. Ростова-на-Дону по ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в ее действиях.

Председатель Комиссии: Коренченко К.А., Члены Комиссии: Частников В.Л., Шолохова В.Е.

ПРЕДПИСАНИЕ № 903/04

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

«06» октября 2014 г.

г. Ростов-на-Дону

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

Председатель Комиссии: Коренченко К.А., Члены Комиссии: Частников В.Л., Шолохова В.Е., руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – ФЗ «О защите конкуренции») на основании своего решения от 06.10.2014 г. по делу № 674/04 о нарушении Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и энергетики г. Ростова-на-Дону и МКУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных» ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и энергетики г. Ростова-на-Дону и МКУ «Городской центр управления численностью безнадзорных животных» **в срок до 15.01.2015г.** прекратить нарушение ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в освоении бюджетных средств, выделяемых на решение вопроса местного значения по организации благоустройства на территории муниципального образования г. Ростова-на-Дону (т.е. проведение мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных) в обход процедур, предусмотренных ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»), а именно:

- обеспечить выполнение мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных, т.е. закупку всех работ услуг в отношении безнадзорных животных на территории г. Ростова-на-Дону с применением публичных процедур, предусмотренных ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

О выполнении настоящего предписания сообщить в Ростовское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии: Коренченко К.А., Члены Комиссии: Частников В.Л.
Шолохова В.Е.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

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

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.