

Администрация Данковского
района

ул. Семеновского, д. 13, г.
Данков,

Данковский район, Липецкая
область

399850

e-mail: admdankov.ru,
dankov@admlr.lipetsk.ru

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 9-А-23

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С целью осуществления Липецким УФАС России своих полномочий по обеспечению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами местного самоуправления, было установлено следующее.

1. 25.01.2022 между Администрацией Данковского района и ООО «Благоустройство и озеленение» были заключены муниципальный контракт на выполнение работ по текущему содержанию дорог на территории города Данкова № 08466000003210000095, а также контракт на выполнение работ по благоустройству на территории города Данкова № 08466000003210000096.

Для выполнения подрядчиком работ по муниципальному контракту от 25.01.2022 № 08466000003210000095, между Администрацией Данковского района и ООО «Благоустройство и озеленение» были заключены ряд договоров аренды имущества муниципальной казны (№ 2 от 17.09.2021 (административное здание), № 3 от 22.01.2019 (транспортные средства и спецтехника), № 6 от 28.06.2019 (транспортные средства и спецтехника), № 10 от 09.12.2019 (транспортные средства и спецтехника)).

Постановлением Администрации Данковского района от 16.06.2022 № 682 было создано МБУ «Чистый город» в целях удовлетворения общественной потребности в выполнении работ, оказании услуг в рамках муниципального задания, для обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере благоустройства и дорожной деятельности.

В связи с созданием МБУ «Чистый город», заказчик принял решение о расторжении ранее заключенных с подрядчиком договоров аренды имущества муниципальной казны, о чем уведомил письмами от 29.06.2022, от 16.08.2022.

Как следует из представленных в материалы копий соглашений о расторжении вышеуказанных договоров аренды имущества муниципальной казны, данные договоры были расторгнуты сторонами 30.06.2022 и 25.08.2022.

Более того, 30.08.2022 заказчиком в адрес подрядчика было направлено письмо с предложением о расторжении контракта по соглашению сторон (с приложением проекта такого соглашения), в связи с созданием МБУ «Чистый город».

Как установлено, 01.09.2022 в адрес заказчика общество направило письмо, в котором последним было выражено несогласие с расторжением контракта по соглашению сторон ввиду того, что общество в полной мере выполняет обязательства по контракту.

03.10.2022 заказчиком принято решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, в связи с неисполнением подрядчиком обязательств по контракту.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон № 131-ФЗ) определяет общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В силу п. 25 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения

муниципального, городского округа относятся: утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства может выдаваться предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, выявленных в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа.

В соответствии с п. 36 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации благоустройство территории – это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

Кроме того, согласно п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа также относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ.

Под дорожной деятельностью в п. 6 ст. 3 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" понимается деятельность по проектированию, строительству, реконструкции,

капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Согласно ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ 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.

Кроме того, в силу ч. 3 ст. 11 Устава Данковского муниципального района Липецкой области Российской Федерации, принятого решением Совета депутатов Данковского муниципального района Липецкой области от 23.12.2019 № 333 органы местного самоуправления Данковского района и органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в его состав, вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Как было указано выше, постановлением Администрации Данковского района от 16.06.2022 № 682 было создано МБУ «Чистый город».

Согласно п. 1.2 раздела I Устава МБУ «Чистый город», утвержденного постановлением Администрации Данковского района от 16.06.2022 № 682, учредителем Учреждения является городское поселение город Данков Данковского муниципального района Липецкой области Российской Федерации.

Функции и полномочия Учредителя осуществляет Администрация Данковского района в лице отдела городского хозяйства Администрации Данковского района.

В силу ч. 1 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости

населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" основной деятельностью бюджетного и казенного учреждений признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы.

Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетные и казенные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждений.

Пунктом 2.1 раздела II Устава МБУ «Чистый город» предусмотрено, что Учреждение создано в целях удовлетворения общественной потребности в выполнении работ, оказании услуг в рамках муниципального задания Учредителя, для обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере благоустройства и дорожной деятельности.

Предметом деятельности Учреждения является организация и выполнение работ, оказание услуг по уборке территорий, содержанию в чистоте территории городского поселения города Данкова, дорожной деятельности в отношении улично-дорожной сети г. Данкова (п. 2.2 раздела II Устава МБУ «Чистый город»).

Пунктом 2.6 раздела II Устава МБУ «Чистый город» предусмотрено, что Учреждение вправе сверх установленного муниципального задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного муниципального задания, выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным настоящим Уставом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Доходы, полученные от указанной деятельности и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение Учреждения (п. 2.7 раздела II Устава МБУ «Чистый город»).

Согласно п. 3.4 раздела III Устава МБУ «Чистый город» источником формирования имущества и финансовых ресурсов Учреждения являются:

- 1) имущество, закрепленное за Учреждением на праве оперативного управления;
- 2) субсидия из бюджета городского поселения город Данков на выполнение Учреждением муниципального задания;
- 3) средства, выделяемые целевым назначением в соответствии с целевыми программами;

- 4) доходы от указанных в настоящем Уставе видов деятельности;
- 5) добровольные взносы организаций и граждан;
- 6) иные источники, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Кроме того, подп. 6 п. 4.3 Устава МБУ «Чистый город», Учреждение имеет право получать и использовать доходы от разрешенной настоящим Уставом деятельности.

В соответствии со ст. 4 Закона о защите конкуренции 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.

Из предписаний абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

В соответствии с п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, признается хозяйствующим субъектом вне зависимости от того, на какие цели направляются полученные денежные средства.

Таким образом, МБУ «Чистый город» может являться хозяйствующим субъектом, ввиду того, что в соответствии с подп. 6 п. 4.3 раздела IV Устава, МБУ «Чистый город» вправе осуществлять деятельность, приносящую доход.

2. Согласно подп. 2 п. 5.1 раздела IV Устава МБУ «Чистый город» к исключительной компетенции Учредителя относятся вопросы по формированию и утверждению муниципального задания для Учреждения в соответствии с предусмотренными настоящим Уставом видами деятельности.

Согласно п. 2.5 раздела II Устава МБУ «Чистый город», Учредитель в соответствии с настоящим Уставом Учреждения, на осуществление

основных видов деятельности формирует и утверждает муниципальное задание для Учреждения.

Приказом отдела городского хозяйства Администрации Данковского района от 01.07.2022 № 97/1 было утверждено муниципальное задание на 2022 год и плановый период 2023-2024 гг., согласно которого МБУ «Чистый город» должно организовать благоустройство, текущее содержание города и содержание городских дорог.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд на основании ст. 72 БК РФ, ч. 1 ст. 54 Закона № 131-ФЗ осуществляются в соответствии с Законом о контрактной системе.

Согласно п. 3 ст. 3 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») закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Как было установлено, источником финансирования выполнения работ (услуг) по организации благоустройства, текущего содержания города и содержания городских дорог являются средства местного бюджета, путем предоставления субсидий на возмещение затрат.

При этом, благоустройство, текущее содержание города и содержание городских дорог, является потребностью органа местного самоуправления, выполнение данных работ обеспечивается за счет средств бюджета, поэтому данные работы следует признать муниципальной нуждой.

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В силу ч. 1 ст. 8 Закона 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).

Следовательно, применение норм законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является обязательным при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для муниципальных нужд.

Письмом ФАС России от 04.07.2018 № ИА/50876/18 даны разъяснения по вопросу соответствия требованиям антимонопольного законодательства действий органов власти при создании некоммерческих организаций и предоставлении им субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В указанном письме ФАС России отметила, что соответствие действий органов власти положениям ст. 69.1 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации не свидетельствует о правомерности таких действий с точки зрения соблюдения антимонопольных запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

Следует учитывать, что оценка вопроса о правомерности финансирования некоммерческих организаций в форме субсидии не может быть осуществлена исключительно в рамках бюджетного законодательства без ее соответствующей взаимосвязи с Законом о защите конкуренции и иными нормативно-правовыми актами, регулируемыми указанные вопросы (Закон о некоммерческих организациях, Закон о контрактной системе).

Учитывая данные обстоятельства, непроведение Администрацией Данковского района конкурентных процедур на право выполнения работ (услуг) по организации благоустройства, текущего содержания города и содержание городских дорог, исключает возможность иных хозяйствующих субъектов выполнить данные работы (услуги), а также создает преимущественное положение МБУ «Чистый город» на рынке благоустройства, текущего содержания города и содержания городских дорог, так как МБУ «Чистый город» вне конкурентных процедур получает бюджетные средства для выполнения муниципальных работ (услуг), являющихся муниципальной нуждой.

При таких условиях иные хозяйствующие субъекты лишены права принять участие в конкурентных процедурах на право выполнение муниципальных работ за счет бюджетных средств.

3. Анализ представленных документов, позволяет сделать следующий вывод.

Согласно ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции данный Закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в

том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Часть 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции предусматривает запрет на принятие актов и (или) осуществление действий (бездействие) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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:

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2);
- создание дискриминационных условий (пункт 8).

При квалификации нарушений ст. 15 Закона о защите конкуренции антимонопольным органом должно быть указано на соответствующие признаки ограничения конкуренции, поименованные в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции и имевшие (могущие иметь) место быть в результате действия органа власти (или организации).

Вместе с тем следует учитывать, что перечень признаков ограничения конкуренции, указанный в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 33 своего постановления от 04.03.2021 № 2 указал, что антимонопольному контролю в соответствии со статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции подлежат нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий. Угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в чч. 1 - 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции

(пп. 34 и 35 постановления).

Антимонопольным законодательством органам публичной власти запрещается создание дискриминационных условий: условий доступа на товарный рынок, условий 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 (п. 8 ст. 4, п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции).

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов, и распространяется на акты либо действия органа местного самоуправления, которые, ограничивая самостоятельность хозяйствующих субъектов либо создавая дискриминационные условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, п. 2, п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, в действиях (бездействиях) Администрации Данковского района, выразившихся в предоставлении МБУ «Чистый город» права на организацию и выполнение работ, оказание услуг по благоустройству, текущему содержанию города и содержанию городских дорог, без применения конкурентных процедур, усматриваются признаки нарушения п. 2, п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Указанные действия администрации создали (могли создать) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на указанных рынках, а также создали дискриминационные условия для доступа на рынок других участников, способных осуществлять данный вид работ (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).

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.

Запрещается совершение заказчиками, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Ввиду того, что рынки благоустройства, текущего содержания города и содержание городских дорог являются высококонкурентными, непроведение Администрацией Данковского района конкурентных процедур на право выполнения вышеуказанных работ, являющихся государственной нуждой, исключает возможность иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области благоустройства, текущего содержания города и содержание городских дорог на территории Липецкой области, выполнить данные работы, а также создала преимущественное положение МБУ «Чистый город» на вышеуказанных рынках, так как учреждение вне конкурентных процедур получает бюджетные средства для выполнения государственных работ, являющихся государственной нуждой.

Иное понимание совокупности положений указанных выше законодательных актов может привести к тому, что органы власти по своему усмотрению будут способны принимать решения о создании нового хозяйствующего субъекта, обеспеченного гарантированным рынком сбыта своих услуг, обладающего правом на осуществление деятельности, приносящей доход на товарном рынке, на котором соответствующий орган власти выступает заказчиком товаров, работ, услуг в целях решения вопросов местного значения.

Таким образом, необеспечение конкурентных процедур со стороны органов власти приводит к ограничению доступа всех возможных лиц, претендующих на выполнение работ или оказание услуг, к участию в размещении заказа.

Судебной практикой подтверждается, что определение подрядчика на выполнение работ (услуг), относящихся к муниципальным нуждам, путем предоставления субсидии из бюджета муниципального образования на возмещение затрат, а не путем проведения закупки для обеспечения муниципальной нужды в соответствии с Законом о контрактной системе, нарушает требования ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции"

(постановление Пятого арбитражного апелляционного суда по делу № А59- 4073/2021, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.10.2017 № Ф08-7541/2017 по делу № А61-3230/2016, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 12.09.2019 № Ф02- 2968/2019 по делу № А74-15681/2018, определение Верховного суда РФ от 28.02.2020 № 306-ЭС20-3129 по делу № А57-23129/2018).

На основании вышеизложенного, в связи с наличием в действиях (бездействии) Администрации Данковского района (399850, Липецкая область, Данковский район, г. Данков, ул. Семеновского, д. 13), признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных п. 2, п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в предоставлении МБУ «Чистый город» права на организацию и выполнение работ, оказание услуг по благоустройству, текущему содержанию города и содержанию городских дорог, без применения конкурентных процедур, Липецкое УФАС России, на основании ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, предупреждает о необходимости прекращения указанных действий (бездействия), путем совершения действий, направленных на устранение необоснованного препятствования осуществления деятельности хозяйствующих субъектов на рынках благоустройства, текущего содержания города и содержания городских дорог, а также направленных на устранение дискриминационных условий для доступа на рынок иных участников рынка, способных осуществлять данный вид работ (услуг) - **в срок до 10.06.2023.**

О выполнении предупреждения сообщить в Липецкое УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Руководитель Липецкого УФАС России

<...>

Исп.<...>

тел.(4742) <...>

2023-2904