

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 24-07/21 О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«05» октября 2021 года  
Ленина, 59

г. Челябинск, пр.

В связи с наличием в действиях Администрации Миасского городского округа Челябинской области (далее – Администрация) по:

- наделению Муниципального бюджетного учреждения «Центр коммунального обслуживания и благоустройства Миасского городского округа» (далее – МБУ «ЦОКБ МГО», Учреждение) посредством включения в подпункт 4 пункта 14 Устава Учреждения, утвержденного Постановлением Администрации от 12.10.2016 № 5648 (далее – Устав) вида деятельности «организация сбора, вывоза, утилизации бытовых отходов и мусора в целях исполнения муниципальных функций по реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере» функциями органа местного самоуправления по организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (далее – ТКО);

- включению в Устав положений, предусмотренных подпунктами 1-4 пункта 14, а также выдача муниципального задания для Учреждения на 2021 год, утвержденного Постановлением Администрации от 04.02.2021 № 445, с изменениями от 15.03.2021 № 1083 (далее – Задание 2021),

что создает ему преимущественные условия при осуществлении деятельности, может привести к созданию дискриминационных условий по отношению к иным хозяйствующим субъектам, что приводит (может привести) к созданию дискриминационных условий, в том числе посредством предоставления преимущественных условий осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту – МБУ «ЦОКБ МГО», выполнения работ для муниципальных нужд за счет средств муниципального бюджета без проведения конкурентных процедур и к устранению конкуренции при размещении муниципального заказа, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частями 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Администрацию о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно в срок до 29 октября 2021 года:

1) привести Устав МБУ «ЦОКБ МГО» в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения подпункта 4 пункта 14 Устава, которым Учреждение наделено функциями органа местного самоуправления по

организация сбора, вывоза, утилизации бытовых отходов и мусора в целях исполнения муниципальных функций по реализации полномочий органов местного самоуправления;

2) с даты получения настоящего предупреждения не включать в Устав МБУ «ЦКОБ МГО» положения, которые могут привести к совмещению функций органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта;

3) привести Устав МБУ «ЦКОБ МГО» в соответствие с требованиями действующего законодательства, в том числе исключить подпункты 1-4 пункта 14 Устава;

4) с даты получения настоящего предупреждения не включать в муниципальные задания МБУ «ЦКОБ МГО», в том числе на 2022 год и последующие годы, работы, предусмотренные подпунктами 1-4 пункта 14 Устава Учреждения, а также иные работы, которые должны выполняться в рамках исполнения контрактов, заключенных в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе, в том числе путем внесения изменений в муниципальное задание МБУ «ЦКОБ МГО» на 2021 год.

При выдаче данного Предупреждения Челябинское УФАС России основывалось на следующем. Челябинским УФАС России проведена плановая проверка в отношении Администрации на предмет соблюдения требований статей 15-21 Закона о защите конкуренции. В ходе проверки представленных документов и материалов установлено следующее. Постановлением Администрации от 12.10.2016 № 5648 утвержден Устав. В силу положений пунктов 4, 5 Устава учредителем и собственником Учреждения является муниципальное образование «Миасский городской округ», функции и полномочия которого выполняет Администрация. МБУ «ЦКОБ МГО» является некоммерческой организацией, имеет тип – бюджетное (пункты 2, 3 Устава). В соответствии с пунктом 13 Устава Учреждение создано для оказания муниципальных услуг, выполнения работ по благоустройству ландшафта Миасского городского округа и защите окружающей среды. Пункт 14 Устава определяет, что для достижения основных целей, указанных в пункте 13 настоящего Устава, Учреждение осуществляет такие виды деятельности, как: 1) санитарное содержание и уборка улиц, тротуаров, остановок транспорта общего пользования, дворовых территорий, скверов, парков, аллей, спортивных и детских игровых площадок, газонов в осенний, зимний и летний периоды, обработка объектов улично-дорожной сети противогололедными препаратами, очистка от мусора родников, ручьев, канав, лотков, ливневой канализации и других водопроводных устройств; 2) озеленение территорий городского округа: посадка, обработка, полив зеленых насаждений, обрезка деревьев и кустарников, устройство цветников, газонов, кошение травы и прочее; 3) ремонт дорог, тротуаров, мостиков, остановок транспорта общего пользования, газонов; 4) содержание и обслуживание зданий социального комплекса, а также организация сбора, вывоза, утилизации бытовых отходов и мусора в целях исполнения муниципальных функций по реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере; 5) осуществляет иную деятельность в сфере благоустройства территории городского округа, обслуживания зданий социального комплекса. Учреждение выполняет муниципальные задания, сформированные и утвержденные Учредителем в соответствии с предусмотренной Уставом деятельностью. При этом, кроме муниципального задания учредителя Учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы,

оказывать услуги, относящиеся к 2021-14045 4 его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами (пункт 17). 04 февраля 2021 года Постановлением Администрации № 445 утверждено муниципальное задание для Учреждения на 2021 года и на плановый период 2022 и 2023 годов, в которое на основании Постановления Администрации от 15 марта 2021 года № 1083 внесены изменения (далее – Задание 2021). Задание 2021 предусматривает следующие муниципальные работы: - содержание в чистоте территории города; - содержание объектов озеленения. Между Администрацией и МБУ «ЦКОБ МГО» заключено Соглашение о предоставлении субсидии Администрации.

1. Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение 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 соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (пункт 24). В соответствии с частью 3 статьи 17 Закона № 131-ФЗ, полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ, в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. 2021-14045 5 Таким образом, организация сбора, вывоза, утилизации бытовых отходов и мусора в целях исполнения муниципальных функций по реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере (подпункт 4 пункта 14 Устава) является функцией органа местного самоуправления. Наделение бюджетного учреждения функциями органа местного самоуправления, а также совмещение указанных функций с функциями хозяйствующего субъекта запрещено частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Указанная позиция также находит свое отражение в Письме Федеральной антимонопольной службы от 12.03.2014 № АД/8919/14 «О направлении разъяснений и обзора судебной практики по вопросам, связанным с порядком обеспечения муниципальным бюджетным учреждением, являющимся хозяйствующим субъектом, возложенных на него функций по реализации полномочий органа местного самоуправления, при условии установленного запрета совмещения функции органа власти и хозяйствующего субъекта», а также многочисленной судебной практике (например, А40-135360/2017, А50-15982/2014). С учетом изложенного, наделение МБУ «ЦКОБ МГО» функциями органа местного самоуправления путем включения в Устав Учреждения вида деятельности, предусмотренного подпунктом 4 пункта 14, содержит признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. 2.

Согласно статье 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) 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. Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе, должны соответствовать данному закону. Согласно статье 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, 2021-14045 6 запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно пункту 4 статьи 3 Закона о контрактной системе участник закупки – любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. Частью 1 статьи 8 Закона о контрактной системе предусмотрено, что 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). Под конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в части 2 статьи 24 Закона о контрактной системе понимаются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений. Следовательно, применение Закона о контрактной системе является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд. Из содержания Устава Учреждения следует, что МБУ «ЦКОБ МГО» осуществляет санитарное содержание и уборку улиц, тротуаров, остановок транспорта общего пользования, дворовых территорий, скверов, парков, аллей, спортивных и детских игровых площадок, газонов в осенний, зимний и летний периоды, обработку объектов улично-дорожной сети противогололедными препаратами, очистку от мусора родников, ручьев, канав, лотков, ливневой канализации и других водопроводных устройств (подпункт 1 пункта 14); озеленение территорий городского округа: посадка, обработка, полив зеленых насаждений, обрезка деревьев и кустарников, устройство цветников, газонов, кошение травы и прочее (подпункт 2 пункта 14); ремонт дорог, тротуаров, мостиков, остановок транспорта общего пользования,

газонов (подпункт 3 пункта 14); содержание и обслуживание зданий социального комплекса (подпункт 4 пункта 14). Задание 2021 предусматривает следующие муниципальные работы: - содержание в чистоте территории города; 2021-14045 7 - содержание объектов озеленения. Вместе с тем, указанные виды деятельности являются конкурентными и могут осуществляться хозяйствующими субъектами любой организационно-правовой формы. Применительно к рассматриваемому случаю деятельность МБУ «ЦКОБ МГО» по выполнению на основании подпунктов 1-4 пункта 14 Устава и Задания 2021 работ по существу направлена на обеспечение за счет средств местного бюджета потребностей муниципального образования «Миасский городской округ» в работах, необходимых для решения Администрацией вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления. Исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ, указанных в подпунктах 1-4 пункта 14 Устава и Задании 2021, является муниципальной нуждой, а не муниципальной работой, поскольку потребность в выполнении указанных работ возникает у муниципального образования, а не отдельных заявителей. Таким образом, предусмотренные подпунктами 1-4 пункта 14 Устава и Заданием 2021 МБУ «ЦКОБ МГО» работы необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами, должны осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе. Включение подпунктов 1-4 пункта 14 в Устав и выдача Администрацией МБУ «ЦКОБ МГО» Задания 2021 на выполнение работ, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами, с нарушением требований БК РФ и Закона о контрактной системе противоречит требованиям антимонопольного законодательства. Установив безальтернативный порядок выполнения работ, предусмотренных подпунктами 1-4 пункта 14 Устава и Заданием 2021, посредством выдачи муниципального задания без проведения конкурентных процедур, Администрация создала необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы – МБУ «ЦКОБ МГО», в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующим товарным рынкам, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения публичных процедур, и в случае признания победителями – выполнять указанные работы. Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным органам, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. 2021-14045 8 Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Под конкуренцией понимается 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. Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – 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. Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке. Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности, а также дискриминационных условий является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Состав правонарушения при неисполнении запрета, предусмотренного частью 1 статьей 15 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть нарушение указанной нормы не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции. Положения данной нормы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц. Администрацией в Челябинское УФАС России представлены письменные пояснения (вх. № 13607-ЭП/21 от 29.09.2021) относительно положений Устава и муниципальных заданий, выдаваемых МБУ «ЦКОБ МГО», из содержания которых следует, что решение о создании бюджетного учреждения в сфере благоустройства принималось с учетом негативного опыта работы в рамках Закона о контрактной системе в период 2015-2016, а именно в рамках муниципальных контрактов работы по уборке территории и озеленению выполнялись подрядчиками некачественно, со срывом графиков и не в полном объеме. В связи с чем, в целях повышения эффективности деятельности в сфере благоустройства принято решение по 2021-14045 9 созданию муниципального учреждения – МБУ «ЦКОБ МГО», которое в соответствии с муниципальным заданием оперативно, своевременно и качественно выполняет в полном объеме муниципальные работы «Уборка территории (или аналогичная деятельность)» и «Организация благоустройства и озеленения».

Указанная позиция также подтверждается многочисленной судебной практикой (например, А74-19379/2018, А45-23312/2017). Указанный факт не может являться основанием для несоблюдения требований действующего законодательства. С учетом изложенного, действия Администрации по включению в Устав МБУ «ЦКОБ МГО» положений, предусмотренных подпунктами 1-4 пункта 14 Устава, и по утверждению МБУ «ЦКОБ МГО» Задания 2021 могут привести к созданию необоснованных преимуществ осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту и к устранению конкуренции при осуществлении закупок на выполнение работ, необходимых для решения вопросов местного значения и являющихся муниципальными нуждами, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции 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. О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенные копии документов, подтверждающих внесение изменений в Устав и муниципальное задание и иное).

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что 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.

Руководитель <...>