

**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

**ПО ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМУ АВТОНОМНОМУ ОКРУГУ-ЮГРЕ**

**ДОКЛАД**

**Правоприменительная практика Ханты-Мансийского УФАС России и руководство по соблюдению обязательных требований антимонопольного законодательства РФ органами власти**

**2019 год**

**I**

**Нарушение органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями статьи 15 Закона «О защите конкуренции».**

Статьей 15 Закона «О защите конкуренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

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](consultantplus://offline/ref=8BA3C902FA5861CE7A2076976AE1F6A625F36B20BF0D37B31C510BDAEA72AED6E29D52927A0AE67A9A8E1E64EBFF7244050D8037GD73E) 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.

В силу части 2 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» запрещается наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

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 том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=8BA3C902FA5861CE7A2076976AE1F6A627F66820B30F37B31C510BDAEA72AED6F09D0A997807AC2BD8C51164ECGE78E) от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=8BA3C902FA5861CE7A2076976AE1F6A625F06A20B70E37B31C510BDAEA72AED6F09D0A997807AC2BD8C51164ECGE78E) от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=8BA3C902FA5861CE7A2076976AE1F6A625F06C25BF0D37B31C510BDAEA72AED6F09D0A997807AC2BD8C51164ECGE78E) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

***Например:*** *По обращению хозяйствующего субъекта медицинскому учреждению выдано предупреждение о прекращении нарушения части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», путем принятия исчерпывающих мер, направленных на расторжение государственного контракта на перевозку тел умерших из медицинского учреждения до Патологоанатомического отделения другого медицинского учреждения и филиала «Бюро судебно-медицинской экспертизы».*

*В ходе рассмотрения обращения указанного обращения установлено, что по результатам проведенного аукциона, между медицинским учреждением и ООО заключен государственный контракт от 24.12.2018г. по оказанию транспортных услуг по перевозке тел умерших с использованием транспортных средств с экипажем.*

*По условиям государственного контракта, ООО обязуется оказать транспортные услуги по перевозке тел умерших от приемного отделения медицинского учреждения до Патологоанатомического отделения другого медицинского учреждения и филиала «Бюро судебно-медицинской экспертизы».*

*В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 31 мая 2001г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон №73-ФЗ), основаниями производства судебной экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении являются определение суда, постановления судьи, лица, производящего дознание, следователя. Судебная экспертиза считается назначенной со дня вынесения соответствующего определения или постановления.*

*Орган или лицо, назначившие судебную экспертизу, представляют объекты исследований и материалы дела, необходимые для проведения исследований и дачи заключения эксперта.*

*В соответствии с пунктом 1 статьи 67 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее - Закон № 323-ФЗ) после смерти лица проводится патолого-анатомическое вскрытие в целях получения данных о причине смерти человека и диагнозе заболевания.*

*В силу части 5 статьи 67 Закон № 323-ФЗ заключение о причине смерти и диагнозе заболевания выдается супругу, близкому родственнику (детям, родителям, усыновленным, усыновителям, родным братьям и родным сестрам, внукам, дедушке, бабушке), а при их отсутствии иным родственникам либо законному представителю умершего, правоохранительным органам, органу, осуществляющему государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, и органу, осуществляющему контроль качества и условий предоставления медицинской помощи, по их требованию.*

*В соответствии с пунктами 4, 5, 6 Порядка проведения патолого-анатомических вскрытий, утвержденного Приказом Минздрава России от 06.06.2013 №354н (далее – Порядок №354н) направление тел умерших, а также мертворожденных, на патолого-анатомическое вскрытие, если отсутствуют обстоятельства, препятствующие проведению патолого-анатомического вскрытия (*[*абзац первый пункта 3*](http://ivo.garant.ru/#/document/70543162/entry/1003)*настоящего Порядка), осуществляется после констатации биологической смерти человека медицинским работником медицинской организации или выездной бригады скорой медицинской помощи в порядке, установленном*[*Правилами*](http://ivo.garant.ru/#/document/70231774/entry/1000)*определения момента смерти человека, в том числе критериями и процедурой установления смерти человека, утвержденными*[*постановлением*](http://ivo.garant.ru/#/document/70231774/entry/0)*Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 г. № 950; направление на патолого-анатомическое вскрытие тел умерших в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, организует заведующий отделением медицинской организации, в котором находился пациент на момент наступления смерти, а в случае его отсутствия - дежурный врач; в случае наступления смерти вне медицинской организации направление на патолого-анатомическое вскрытие тел умерших организует врач (фельдшер) медицинской организации, в которой умерший получал первичную медико-санитарную помощь, либо медицинской организации, осуществляющей медицинское обслуживание территории, где констатирована смерть.*

*Согласно пунктам 4, 10, 11, 12 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития России от 12.05.2010 №346н (далее – Порядок №346н) основаниями для осуществления экспертизы являются определение суда, постановление судьи, дознавателя или следователя; объектами экспертизы являются трупы и их части, живые лица, вещественные доказательства, образцы для сравнительного исследования, материалы уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях; документы, в том числе медицинские, представленные органом или лицом, назначившим экспертизу, и содержащие сведения, необходимые для производства экспертизы; прилагаемые к постановлению или определению о назначении экспертизы объекты исследования, в том числе материалы дела, принимаются в упакованном и опечатанном виде. Упаковка должна содержать соответствующие пояснительные надписи и исключать возможность несанкционированного доступа к содержимому без ее повреждения. Вскрывать упаковку с поступившими в ГСЭУ объектами имеет право только эксперт, которому поручено производство экспертизы. В случае, когда постановление или определение о назначении экспертизы было упаковано вместе с объектами исследования и материалами дела, вскрытие упаковки может быть произведено самим руководителем ГСЭУ либо специально назначенным им сотрудником. Сведения об отсутствии упаковки объектов исследования и материалов дела, а также о наличии ее повреждений указывают в реестре или почтовом уведомлении, в акте вскрытия упаковки, подписываемом экспертом и руководителем ГСЭУ, а также в заключении эксперта; доставка объектов и материалов осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу, в соответствующие структурные подразделения ГСЭУ: в подразделение судебно-медицинской экспертизы трупов (судебно-медицинский морг, морг медицинского учреждения, подведомственного органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения) - трупы и их части, документы, в том числе медицинские; в подразделение экспертизы живых лиц - живые люди, документы, в том числе медицинские; в подразделение экспертизы вещественных доказательств - вещественные доказательства (в том числе биологического происхождения), образцы для сравнительного исследования; документы, в том числе медицинские; в подразделение сложных экспертиз - материалы уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях; документы, в том числе медицинские; в иные экспертные подразделения, в которых производятся соответствующие лабораторные и инструментальные экспертные исследования - объекты от трупов и живых людей, образцы для сравнительного исследования; документы, в том числе медицинские.*

*Из вышеприведенных норм права следует, что вне зависимости от места смерти в структурные подразделения государственных судебно-медицинских учреждений доставляются трупы на основании определения суда, постановления судьи, дознавателя или следователя, а в патологоанатомическое бюро доставляются трупы на основании бланка – направления на патологоанатомическое вскрытие, амбулаторно-поликлинического учреждения.*

*Таким образом, транспортировка тел умерших в морги и отделения бюро судебно-медицинской экспертизы осуществляется именно силами соответствующего органа или медицинского учреждения, направившего тело умершего для проведения экспертизы или патологоанатомического вскрытия, а не каким-либо иным лицом, что прямо следует из пункта 12 Порядка №346ни пункта 5 Порядка №354н.*

*При этом Закон № 323-ФЗ, по общему правилу, относит выполнение государственных гарантий в сфере охраны здоровья граждан, в том числе проведение медицинских мероприятий, осуществляемых в связи со смертью человека, к государственной функции. Это означает, что выполнение государственных гарантий осуществляется учреждениями системы здравоохранения субъекта РФ.*

*Следовательно, доставка тел умерших в морг для проведения экспертизы или патологоанатомического вскрытия должна осуществляться учреждениями системы здравоохранения субъекта РФ.*

*Таким образом, транспортировка тел умерших в морги для проведения патологоанатомических вскрытий либо судебно-медицинских экспертиз относится к государственной услуге (функции) и не может осуществляться коммерческими организациями.*

*При таких обстоятельствах заключение государственного контракта от 24.12.2018г., предусматривающего транспортировку тел умерших к местам вскрытия и хранения в специализированные медицинские учреждения с хозяйствующим субъектом является незаконным.*

*Фактически ООО в рамках исполнения государственного контракта по транспортировке тел умерших будет исполнять несвойственную обществу государственную функцию.*

*При этом ООО, исполняя указанный государственный контракт, получит информацию, которая дает обществу преимущества при осуществлении хозяйственной деятельности на рынке оказания всего спектра ритуальных услуг, поскольку получая информацию о факте смерти ООО имеет возможность в первоочередном порядке определить потенциального потребителя своих услуг, выехать в его адрес и заключить договор оказания иных ритуальных услуг, что ставит его в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, действующими на рынке оказания ритуальных услуг.*

*В результате, действия медицинского учреждения, в части заключения с ООО государственного контракта от 24.12.2018г., предусматривающего транспортировку тел умерших к местам вскрытия и хранения в специализированные медицинские учреждения, приводят к ограничению конкуренции путем наделения ООО функциями и правами органов власти, что предоставляет ему преимущества на товарном рынке ритуальных услуг.*

*Указанное свидетельствует о наличии в действиях признаков нарушения части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».*

*Не согласившись с выданным предупреждением медицинское учреждение обратилось с исковым заявлением в Арбитражный суд ХМАО-Югры (дело №А75-6641/2019).*

*Однако, суд отказал медицинскому учреждению в удовлетворении требований в полном объеме, признав законным предупреждение Ханты-Мансийского УФАС России.*

***Например:*** *По результатам рассмотрения заявления Следственного управления Следственного комитета по ХМАО-Югре в действиях (бездействии) Администрации, выразившихся в принятии постановления от 19.11.2012 №2602 «О переименовании муниципального автономного учреждения социальной сферы», в соответствии с которым для муниципального автономного учреждения «Комбинат по обслуживанию учреждений социальной сферы» установлены предмет и цели деятельности, в части общественного питания в учреждениях социальной сферы, в том числе общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных учреждений и других муниципальных учреждениях города, а также принятию пунктов 2.1, 2.2 устава муниципального автономного учреждения «Комбинат по обслуживанию учреждений социальной сферы», предусматривающие наделения учреждения как хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления по организации оказания услуг и общественного питания в учреждениях социальной сферы, в том числе общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных учреждений и других муниципальных учреждениях города выявлены признаки нарушения части 1 статьи 15, пункта 5 части 1 статьи 15, части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».*

*В порядке статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» Администрации выдано предупреждение о внесении изменений в указанные постановление и устава учреждения.*

*Указанное предупреждение не было исполнено Администрацией, в связи с чем возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства.*

*В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России было установлено, что на основании нормативного акта Администрации было создано муниципальное автономное учреждение «Комбинат по обслуживанию учреждений социальной сферы» (далее – учреждение) с целью осуществления полномочий органов администрации города, в том числе в сфере организации оказания услуг общественного питания в образовательных учреждениях города.*

*Указанные полномочия закреплены в Уставе учреждения как один из основных видов деятельности.*

*Помимо основных видов деятельности в уставе учреждения также были закреплены другие виды деятельности, которые учреждение вправе было осуществлять с целью извлечения прибыли.*

*Пунктом 5 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» установлено, что некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую доход, признается хозяйствующим субъектом.*

*Таким образом, муниципальное автономное учреждение, извлекающее прибыль от оказания услуг является хозяйствующим субъектом.*

*В соответствии с наделенными Администрацией полномочиями, учреждение занималось организацией питания учащихся в образовательных учреждениях города, в частности закупало продукты питания и готовило завтраки и обеды учащимся, для чего из бюджета* *города учреждению предоставлялись субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания.*

*Согласно Закону о некоммерческих организациях автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).*

*В соответствии с Законом о местном самоуправлении, на органы местного самоуправления возложена обязанность по предоставлению общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, для чего указанные органы наделены полномочиями на создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа.*

*В соответствии с Законом об образовании учредителями образовательных учреждений могут являться органы местного самоуправления.*

*Законом об образовании определено, что образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности.*

*В силу Закона об образовании на образовательные учреждения возложены обязанности по созданию необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, в том числе по организации питания обучающихся и работников образовательной организации.*

*В Законе об образовании четко закреплено, что организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность.*

*Таким образом, из приведенных норм права следует, что муниципальные автономные учреждения (далее – МАУ) могут быть созданы муниципальным образованием исключительно в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления. Поскольку, как указано выше, организация питания в муниципальных образовательных учреждениях к полномочиям муниципального образования не отнесена, а является обязанностью образовательных учреждений, создание МАУ в сфере организации питания учащихся муниципальных образовательных учреждениях и наделение учреждений такими полномочиями противоречит приведенным выше нормам Закона об автономных учреждениях и Закона об образовании.*

*При приобретении услуг по организации питания учащихся в процессе выполнения своих обязанностей муниципальные образовательные учреждения в силу Закона о контрактной системе являются муниципальными заказчиками, следовательно, должны осуществлять размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание, услуг для государственных или муниципальных нужд в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.*

*Таким образом, действия Администрации по принятию акта, в соответствии с которым создано учреждение и на которого возложены полномочия по оказанию услуг по предоставлению обучающимся в общеобразовательных организациях города питания, лишают общеобразовательные учреждения города права выбора хозяйствующих субъектов, предоставляющих такие же услуги, путем проведения общеобразовательными учреждениями закупок в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, что свидетельствует о нарушении Администрацией пункта 5 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».*

*Кроме того, частью 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» установлен запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора*

*В силу положений Закона о местном самоуправлении к компетенции органов местного самоуправления отнесены функции по созданию условий для обеспечения жителей городского округа, в том числе, услугами общественного питания и бытового обслуживания.*

*Таким образом, деятельность в сфере общественного питания отнесена исключительно к функциям органов местного самоуправления.*

*Возможность передачи полномочий органа местного самоуправления по реализации указанных функций иным хозяйствующим субъектам, в том числе созданным в форме автономного учреждения, прямо запрещена положениями части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.*

*Решением Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России Администрация признана нарушившей* *часть 1 статьи 15, пункта 5 части 1 статьи 15, части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», что выразилось в принятии постановления от 19.11.2012 №2602 «О переименовании муниципального автономного учреждения социальной сферы», в соответствии с которым для муниципального автономного учреждения «Комбинат по обслуживанию учреждений социальной сферы» установлены предмет и цели деятельности, в части организации оказания услуг общественного питания в учреждениях социальной сферы, в том числе общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных учреждений и других муниципальных учреждениях города, а также принятию пунктов 2.1, 2.2 устава муниципального автономного учреждения «Комбинат по обслуживанию учреждений социальной сферы», предусматривающие наделения учреждения как хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления по организации оказания услуг и общественного питания в учреждениях социальной сферы, в том числе общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных учреждений и других муниципальных учреждениях города.*

*В целях устранения нарушения антимонопольного законодательства Администрации выдано предписание о внесении изменений в указанные постановление и устав учреждения. Предписание Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России было исполнено. Администрацией представлены документы, подтверждающие ликвидацию автономного учреждения.*

*В связи с выявленными нарушениями антимонопольного законодательства, материалы дела переданы уполномоченному должностному лицу Ханты-Мансийского УФАС России для возбуждения административного производства по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.*

*Не согласившись с указанными решением и предписанием Администрация обратилась с исковым заявлением в Арбитражный суд ХМАО-Югры (А75-4304/2019).*

*Однако, суд отказал Администрации в удовлетворении требований в полном объеме, признав законными решение и предписание Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России.*

II.

**Антиконкурентные соглашения между органами власти и хозяйствующими субъектами.**

Согласно статье 16 Закона «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к:

1) повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

2) экономически, технологически и иным образом не обоснованному установлению различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

*Например: По собственной инициативе, Ханты-Мансийским УФАС России в отношении ОМВД России по району и ООО возбуждено дело по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.*

*В ходе рассмотрения дела Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России установлено, что между ОМВД России по району и ООО заключен договор о взаимодействии должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации с лицами, ответственными за хранение транспортных средств на специализированной стоянке и их выдачу от 17.03.2017 года (далее – договор).*

*По условиям договора, ОМВД России по району передает задержанное транспортное средство, а ООО осуществляет их транспортировку, хранение и выдачу.*

*В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона ХМАО - Югры от 25.06.2012г. № 84-ОЗ «О перемещении транспортных средств на специализированную стоянку, их хранении, оплате расходов на перемещение и хранение, возврате транспортных средств» перемещение и хранение задержанного транспортного средства на территории городского округа, муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа - Югры осуществляются юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, владеющими специализированной стоянкой на праве собственности или ином законном основании, определяемыми конкурсной комиссией, создаваемой и осуществляющей деятельность в порядке, установленном Правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.*

*Во исполнение указанного закона Постановлением Правительства ХМАО - Югры от 24.08.2012г. № 296-п утверждено Положение о комиссии по проведению конкурсного отбора юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечивающих перемещение и хранение задержанных транспортных средств на специализированных стоянках в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (далее – Положение).*

*Настоящее Положение устанавливает порядок создания и деятельности комиссии по проведению конкурсного отбора юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечивающих перемещение и хранение задержанных транспортных средств на специализированных стоянках в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.*

*Конкурсная комиссия создается при администрациях городских округов и муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (пункт 2.1 Положения).*

*В соответствии с пунктом 3.9 победителем конкурсного отбора признается участник, набравший наибольшее суммарное количество баллов, выставленных в экспертном листе по всем критериям.*

*Победитель вправе заключать соответствующий договор с органами, уполномоченными осуществлять задержание транспортного средства (пункт 3.13 Положения).*

*Таким образом, право оказания услуг по перемещению и хранению задержанных транспортных средств в определенном городском округе (районе) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры возникает у хозяйствующего субъекта после проведения конкурсного отбора и признания его победителем такого конкурсного отбора.*

*Вместе с тем, Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России установлено и ОМВД России по району не опровергнуто, что договор заключен без проведения конкурсного.*

*В силу пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.*

*Для квалификации действий хозяйствующего субъекта и органа власти, как не соответствующих статье 16 Закона о защите конкуренции, необходимо установить наличие соглашения между указанными лицами или их согласованных действий и наступление (возможность наступления) в результате этих действий (соглашения) последствий, связанных с недопущением, ограничением, устранением конкуренции.*

*Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 29 ноября 2011г. № 8799/11, в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, 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.*

*Предоставление ОМВД России по району права осуществлять услуги по перемещению и хранению задержанных транспортных средств без применения конкурентных процедур обеспечило ООО более выгодные условия в осуществлении хозяйственной деятельности по сравнению с иными организациями (хозяйствующими субъектами), оказывающими аналогичные услуги, ограничило их доступ к соответствующему товарному рынку.*

*Таким образом, действия ОМВД России по району и ООО признаны нарушившими пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.*

*Материалы дела переданы уполномоченному должностному лицу Управления для рассмотрения вопроса о возбуждении дел по статье 14.32 КоАП РФ в отношении виновных лиц.*

**Например:** *На основании заявления Ханты-Мансийской межрайонной природоохранной прокуратуры в отношении Комитета по управлению муниципальной собственностью администрации района (далее – Комитет) и ООО возбуждено дело по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.*

*В ходе рассмотрения дела Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России установлено, что Комитетом, в порядке, предусмотренном* [*Правила*](consultantplus://offline/ref=80CEC7F3DFDAE33C81060B2F18D01099FC2B8C67CD95710BFE86A503287A8D03021C0DCAF9DE298EP8p3F)*ми проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденных Приказом ФАС России от 10.02.2010 №67 (далее – Правила) проведен аукцион на право заключения договора аренды полигона по переработке твердых бытовых отходов.*

*По результатам проведения аукциона, между Комитетом и Обществом заключен договор аренды в отношении полигона по переработке твердых бытовых отходов.*

*В дальнейшем, между Комитетом и Обществом в договор аренды внесены изменения, согласно которым ООО вправе сдавать в субаренду полигон с письменного согласия комитета.*

*Далее, между ООО (основной арендатор) и АО (субарендатор) с согласия Комитета заключен договор субаренды в отношении указанного полигона.*

*Между тем, исходя из положений пунктов 98, 114, 115, 151 Правил* ***договор заключается на условиях, указанных в поданной участником аукциона, с которым заключается договор, заявке на участие в аукционе и в аукционной документации****.*

*При этом как установлено из материалов дела о нарушении антимонопольного законодательства, ни аукционной документаций, ни проект договора аренды не было предусмотрено право арендатора передавать имущество, полученное по итогам проведенного аукциона в субаренду.*

*Таким образом, условия договора аренды не могли быть изменены по соглашению сторон, путем заключения дополнительного соглашения, передача в субаренду невозможна, в том числе даже при наличии согласия собственника имущества.*

*Более того, Федеральным законом от 08.03.2015 №42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (вступившим в силу с 01.06.2015) статья 448 ГК РФ изложена в новой редакции.*

*В соответствии с частью 7 статьи 448 ГК РФ, если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Обязательства по такому договору должны быть исполнены победителем торгов лично, если иное не установлено в соответствии с законом.*

*Указанное правило направлено на* ***обеспечение соблюдения принципа конкуренции при проведении торгов и недопущение предоставления лицу, участвовавшему и особенно не участвовавшему в проведении торгов, необоснованных преимуществ****, на* ***исключение возможности для лица, не участвовавшего в торгах, стать стороной по договору в обход установленной процедуры,*** *а в случае, когда проведение торгов предусмотрено законом, - в обход закона, что расценивается как злоупотребление правом (пункт 3 статьи 10 ГК РФ).*

*Таким образом, Комитет, заключив с ООО (основной арендатор) дополнительное соглашение к договору аренды, предусматривающего возможность заключить договор субаренды, а также дав согласие ООО на передачу муниципального имущества АО (субарендатору) в субаренду, предоставил последнему преимущественные условия в осуществлении хозяйственной деятельности.*

*Действия Комитета и ООО по заключению дополнительного соглашения к договору аренды и последующая передача в субаренду муниципального имущества фактически были направлены на обход процедуры проведения торгов.*

*Таким образом, действия Комитета и ООО признаны нарушившими пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.*

*Материалы дела переданы уполномоченному должностному лицу Управления для рассмотрения вопроса о возбуждении дел по статье 14.32 КоАП РФ в отношении виновных лиц.*

**III.**

**Антимонопольный контроль при проведении торгов**

Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений установлены статьей 17 Закона «О защите конкуренции».

В соответствии с частью статьи 17 Закона «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

1) координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

2) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;

3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;

4) участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Согласно части 2 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» наряду с установленными [частью 1](consultantplus://offline/ref=4725396E457EE9DA51F64AA5C0FDFF717CF6A55C23E7DE9121AC37443E0929F2EB359FBCE108D8271BF421574FCFAB2174645F394BI0X0E) настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений, если организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

В силу части 3 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» наряду с установленными частями 1 и 2 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

***Например:*** *По обращению физического лица в отношении Пенсионного фонда Югры было возбуждено дело по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».*

*В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России было установлено, что в 2018 году фондом в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе проведен аукцион на право заключения контракта на выполнение работ по уборке административных зданий, зданий архива и придомовой территории административного здания для Фонда и его территориальных органов.*

*Согласно документации аукциона, в состав единого лота объединены работы в разных, удаленных друг от друга населенных пунктах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а именно: г.Ханты-Мансийск, г.Белоярский, г.Когалым, г.Нефтеюганск, г.Нижневартовск, г.Нягань, г.Сургут, г.Лянтор, г.Советский.*

*При этом, для каждой территории были установлены разные объемы работ.*

*Кроме того, по условиям аукционной документации участнику необходимо было внести сумму обеспечения заявок в размере 62 633,00 руб. и обеспечения исполнения контракта в размере 626 330,00 руб.*

*Анализируя условия и требования аукционной документации, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к выводу о том, что оказание услуг на каждом из объектов технологически и функционально не связано между собой, поскольку выполнение работ необходимо осуществить в различных населенных пунктах автономного округа, а их объединение в единый лот создает дополнительные требования к участникам о необходимости наличия большего объема технических, кадровых и финансовых ресурсов, приводит к вытеснению малых хозяйствующих субъектов, не способных либо освоить такой крупный лот, либо выполнить требование об обеспечении исполнения контракта.*

*Законом о защите конкуренции определены организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.*

*Целями вышеуказанного закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.*

*В силу части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и не ценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.*

*Формирование лотов не должно входить в противоречие с общими принципами антимонопольного регулирования, должно обеспечивать соблюдение гарантий потенциальных участников закупки по реализации их права на участие в аукционе.*

[*Подпунктом 1 части 1 статьи 33*](consultantplus://offline/ref=0E6409FD1391FC227298424A270DFF1E48A9F43AA6CFB7F1794EB3F79220FA2F4C85B9400455D2F5C0E2D029C17EB8780469AC92CB4478E9XC52G) *Закона о контрактной системе заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами: описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя; в описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.*

*В соответствии с положениями статьи 17 Закона «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции,*

*В силу части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частями 1 и 2 настоящей статьи запретами при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.*

*С учетом изложенного, из содержания частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции следует, что изложенные в них требования распространяются и на отношения, возникающие при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.*

*Таким образом, действия Фонда признаны нарушающими части 1, 3 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».*

*В связи с выявленными нарушениями антимонопольного законодательства, материалы дела переданы уполномоченному должностному лицу Ханты-Мансийского УФАС России для возбуждения административного производства по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.*

*Не согласившись с указанными решением Фонд обратился с исковым заявлением в Арбитражный суд ХМАО-Югры (А75-7858-2019).*

*Однако, суд отказал Фонду в удовлетворении требований в полном объеме, признав законными решение Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России.*

***Например:*** *По обращению ООО в отношении Администрации городского поселения возбуждено дело по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».*

*В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России было установлено Администрацией городского поселения проведен электронный аукцион на право заключения муниципального контракта на выполнение комплекса работ по содержанию дорог, внутриквартальных проездов, тротуаров, автобусных остановок, ливневой канализации и объектов культурно-бытового назначения в городском поселении.*

*Анализируя условия и требования аукционной документации, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к выводу о том, что в состав единого лота объединены функционально и технологически не связанные между собой работы по содержанию дорог, внутриквартальных проездов и тротуаров в зимний и летний периоды.*

*Приказом Минтранса России от 16.11.2012 №402 утверждена «Классификация работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».*

*Пунктом 7 раздела IV Классификации отдельно выделены работы по зимнему содержанию дорог.*

*Кроме того, работы, которые необходимо было выполнить в рамках муниципального контракта имели разный объем и вид работ.*

*При этом по условиям аукционной документации участнику необходимо было внести сумму обеспечения заявок в размере 325 314,85 руб. и обеспечение исполнения контракта в размере 9 759 445,64 руб.*

*Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к выводу о том, что для того чтобы осуществить организацию работ (услуг), одному участнику закупки необходимо будет задействовать дополнительные технические, кадровые (трудовые) и финансовые ресурсы.*

*Объединение в единый лот выполнение работ по содержанию автомобильных дорог, проездов и тротуаров в зимнее и летнее время негативно влияет на конкуренцию, что влечет в себе ограничение состава участников размещения заказа, поскольку фактически создает дополнительные требования к участникам о необходимости наличия большего объема технических, кадровых и финансовых ресурсов, и приводит к вытеснению малых хозяйствующих субъектов, не способных либо освоить такой крупный лот, либо выполнить требование об обеспечении исполнения контракта.*

*Частями 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на осуществление организатором торгов действий, приводящий к ограничению конкуренции на торгах, в том числе путем объединения в один лот функционально и технологически не связанных между собой работ.*

*Таким образом, действия Администрации городского поселения признаны нарушающими части 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.*

*В связи с выявленными нарушениями антимонопольного законодательства, материалы дела переданы уполномоченному должностному лицу Ханты-Мансийского УФАС России для возбуждения административного производства по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.*

***Например:*** *По обращению индивидуального предпринимателя в отношении Администрации района возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».*

*В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России было установлено, что* ***15.02.2018*** *года Администрацией района объявлен электронный аукцион на право заключения муниципального контракта на приобретение квартиры в капитальном исполнении в поселении.*

*По условиям аукционной документации, участие в процедуре аукциона могли принять участники, жилые помещения которых расположены в домах, введенных в эксплуатацию – не ранее 2018 года.*

*На участие в аукционе поступила единственная заявка индивидуального предпринимателя, с которым заключен муниципальный контракт.*

*Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России было установлено, что в период с 2015 года по октябрь 2018 года на территории поселения были введены в эксплуатацию 15 жилых домов. При этом жилые дома вводились в эксплуатацию разными застройщиками.*

*Также было установлено, что в период с 01.01.2018 по 26.02.2018 (дата окончания подачи заявок) был введен в эксплуатацию 1 жилой дом, принадлежащий предпринимателю, который был единственным участником аукциона и с которым заключен муниципальный контракт.*

*Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.*

*Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к выводу о том, что требование аукционной документации о сроке ввода объекта в эксплуатацию влечет за собой ограничение количества участников аукциона, поскольку исключает из числа участников аукциона субъектов предпринимательской деятельности, жилые помещения которых расположены в домах, введенных в эксплуатацию в иные периоды времени.*

*Таким образом, действия Администрации признаны нарушающими часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.*

*В связи с выявленными нарушениями антимонопольного законодательства, материалы дела переданы уполномоченному должностному лицу Ханты-Мансийского УФАС России для возбуждения административного производства по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.*

*Не согласившись с указанными решением Администрация района обратилась с исковым заявлением в Арбитражный суд ХМАО-Югры (А75-8348-2019).*

*Однако, суд отказал администрации в удовлетворении требований в полном объеме, признав законными решение Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России.*