

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 1

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«08» мая 2018 г.

г. Кемерово

По результатам осуществления полномочий по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства Управлением Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области установлено следующее:

21.12.2011 Заместителем главы г. Кемерово, председателем комитета по управлению муниципальным имуществом г. Кемерово был утвержден устав (далее – Устав) МБУ «Кемеровские автодороги» (далее - МБУ «Кемавтодор»).

Согласно пункту 1.2 Устава учредителем МБУ «Кемавтодор» является муниципальное образование г. Кемерово, функции и полномочия учредителя осуществляются администрацией г. Кемерово в лице КУМИ г. Кемерово

Пунктом 3.5 Устава установлено, что учреждение является некоммерческой организацией, не преследующей извлечение прибыли в качестве основной своей цели деятельности. Учреждение имеет право осуществлять приносящую доходы деятельность в установленном законодательством порядке исключительно для достижения целей, определенных настоящим Уставом.

МБУ «Кемавтодор» является некоммерческой организацией, созданной муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления (пункт 4.1 Устава).

В соответствии с пунктом 4.5 Устава учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в настоящем Уставе.

Пунктом 6.3 Устава установлено, финансовое обеспечение выполнения МБУ «Кемавтодор» муниципального задания осуществляется в виде субсидий из бюджета г. Кемерово.

Финансовое обеспечение выполнения муниципального задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, переданного учреждению учредителем или приобретенных учреждением за счет средств, выданных ему на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Кемеровским УФАС России установлено, что на основании распоряжения управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово № 05-02/1 от 09.01.2017 утверждено муниципальное задание № 1 для МБУ

«Кемавтодор» на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (далее – Муниципальное задание).

Согласно разделу 1 Муниципального задания МБУ «Кемавтодор» поручено выполнить работы по уборке территории и аналогичной деятельности. Категории потребителей работ: юридические и физические лица, общество в целом.

В соответствии с Муниципальным заданием МБУ «Кемавтодор» содержит в чистоте территорию города, площадью территории 14 405 290 м.2 (регулярно в течение года согласно графика).

09.01.2017 между управлением дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово и МБУ «Кемавтодор» было заключено соглашение № 01-05/17 о порядке и условиях предоставления субсидии на выполнение задания МБУ «Кемавтодор».

Пунктом 5.1 вышеуказанного соглашения установлен размер субсидий на 2017 г., который составил 15 492 100,00 рублей.

Согласно официальным письменным пояснениям управления благоустройства и дорожного хозяйства администрации г. Кемерово муниципальное задание № 1 от 09.01.2017 утверждено для МБУ «Кемавтодор» в соответствии с принятым управлением благоустройства и дорожного хозяйства ведомственным перечнем муниципальных услуг и работ, оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями в качестве основных видов деятельности.

27.12.2016 управлением дорожного хозяйства и благоустройства было издано распоряжение № 05-02/34 «Об утверждении перечня муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении управления дорожного хозяйства и благоустройства, в качестве основных видов деятельности на 2017 год», в соответствии с которым утвержден перечень муниципальных услуг и работ (приложение № 1).

В указанном перечне к муниципальным работам (услугам), выполняемым МБУ «Кемавтодор», относятся работы по содержанию в чистоте территорий города (код ОКВЭД 81.29.9 деятельность по чистке и уборке прочая, не включенная в другие группировки).

Кроме того, согласно письменным пояснениям управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово МБУ «Кемавтодор» является уполномоченным по проведению контроля за качеством содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения, обслуживаемых подрядными организациями в границах г. Кемерово, в рамках заключенных муниципальных контрактов.

Также установлено, что МБУ «Кемавтодор» исполнило работы, указанные в спорном муниципальном задании в полном объеме.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 5, 24, 25 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа, в том числе относится:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- утверждение правил благоустройства территории городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

Решением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 26.06.2015 № 421 утверждены правила благоустройства территории города Кемерово (далее - Правила, утв. решением № 421).

В соответствии с пунктом 2.4.1. Правил, утв. решением № 421, благоустройство территории города осуществляется в порядке, обеспечивающем содержание в чистоте и исправном состоянии зданий (включая жилые дома), сооружений, элементов благоустройства, земельных участков, на которых они расположены, а также прилегающих территорий.

Согласно пункту 3.1.7. Правил, утв. решением № 421, работы по благоустройству (в том числе прилегающих территорий) включают в себя уборку территории (мойка, полив, подметание, удаление мусора, снега, наледи, проведение иных технологических операций для поддержания объектов благоустройства в чистоте) с периодичностью, предусмотренной настоящими Правилами.

На основании изложенного содержание в чистоте территории города отнесено законодательством Российской Федерации к работам по благоустройству территории города. Данные виды работ (услуг) осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение названных услуг (работ) является потребностью муниципального образования.

В силу статьи 2 ФЗ № 131-ФЗ вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В силу части 2 статьи 18 ФЗ № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно части 1 статьи 53 ФЗ № 131-ФЗ расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

В силу статьи 6 Бюджетного кодекса РФ расходное обязательство – обязательство публично-территориального образования предоставить средства соответствующего бюджета.

Решение вопросов местного значения является расходным обязательством муниципального образования, обусловленным законом, и должно предусматриваться в бюджете города в качестве самостоятельного расходного обязательства на очередной финансовый год и не должны компенсироваться посредством предоставления субсидий.

Пунктом 1 статьи 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлено, что 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) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно пункту 6 статьи 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

В силу статьи 69.1 Бюджетного кодекса РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся, в том числе ассигнования на предоставление субсидий бюджетным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) регулируются отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также

местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

В силу пункта 2 статьи 2 Закона № 210-ФЗ муниципальная услуга – предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований.

Заявителем является – физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, указанные в частях 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона, или в организации, указанные в пункте 5 настоящей статьи, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме (пункт 3 статьи 2 Закона № 210-ФЗ).

Исходя из законодательного определения муниципальных услуг, получателем (приобретателем) муниципальных услуг (работ) являются физические лица (граждане) и юридические лица, а не орган местного самоуправления.

Таким образом, Бюджетным кодексом РФ предусмотрено выделение бюджетным учреждениям субсидий, в том числе на возмещение нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с муниципальным заданием, порядок предоставления и определения объема которых устанавливается местной администрацией.

Анализ вышеназванных норм права позволяет прийти к выводу о том, что предоставление субсидий бюджетным учреждениям производится в случае выполнения ими муниципальных заданий по оказанию услуг или выполнению работ физическим и юридическим лицам, а не в отношении тех услуг (работ), которые оказываются для органа местного самоуправления в целях обеспечения муниципальных нужд.

Частью 1 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ установлено, что 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.

В силу пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Учреждение вправе заниматься предпринимательской деятельностью (пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса РФ). Бюджетное законодательство к неналоговым доходам бюджета в числе прочих относит и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями (пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса РФ).

На основании части 1 статьи 54 ФЗ № 131-ФЗ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с Федеральным законом 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).

Пунктом 3 статьи 3 Закона о контрактной системе установлено, что 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.

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

Согласно части 1 статьи 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).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений (часть 2 статьи 8 Закона о контрактной системе).

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.

Согласно официальным письменным пояснениям МБУ «Кемавтодор» учреждение заключает договоры на оказание платных услуг по предоставлению в пользование сетей городской ливневой канализации, аренду транспортных средств без экипажа.

Из содержания пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции следует, что некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, признается хозяйствующим субъектом вне зависимости от того, на какие цели направляются полученные денежные средства.

Следовательно, МБУ «Кемавтодор» в понимании Закона о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом.

Кроме того 09.07.2012 администрацией г. Кемерово было принято постановление «Об управлении дорожного хозяйства и благоустройства администрации города Кемерово» (далее - Постановление № 996), которым утверждено положение об управлении дорожного хозяйства и благоустройства администрации города Кемерово (далее – Положение, утв. Постановлением № 996).

Пунктом 1.2 Положение, утв. Постановлением № 996, установлено, что управление

дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово является отраслевым структурным подразделением администрации г. Кемерово.

Разделом 3 Положения, утв. Постановлением № 996, установлены основные функции управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово.

Орган местного самоуправления - администрация г. Кемерово в лице структурного подразделения управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово в нарушение действующего законодательства, а именно Закона о контрактной системе, осуществила выбор исполнителя работ по содержанию в чистоте территорию города без проведения торгов, тем самым предоставив МБУ «Кемавтодор» преимущества по отношению к другим хозяйствующим субъектам.

Кемеровское УФАС России считает необходимым отметить, что управлением дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово в 2016 году (на аналогичный период проведения работ) проводились закупки на выполнение работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения и элементов обустройства автомобильных дорог по районам г. Кемерово.

Закупки по спорным работам не проводились.

Формируя и утверждая муниципальное задание для МБУ «Кемавтодор», управление дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово указало в нем категории потребителей соответствующих услуг – юридических и физических лиц, общества в целом.

Вместе с тем работы по содержанию в чистоте территорию города (пункт 3.2, раздела 1 муниципального задания), как было установлено ранее, относятся к вопросам местного значения и осуществляются непосредственно в интересах муниципального образования г. Кемерово.

При этом действующим законодательством (часть 3 статьи 13 Закона о контрактной системе, часть 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации) предусмотрено, что работы (услуги) по содержанию в чистоте территорию города являются муниципальной нуждой и должны финансироваться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Финансирование спорных работ (услуг) на основании муниципального задания посредством выдачи субсидии учреждению противоречит указанным положениям федерального законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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).

Указанные действия управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово по факту выбора МБУ «Кемавтодор» в качестве

исполнителя вышеуказанных работ без проведения торгов, посредством принятия распоряжения управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово № 05-02/1 от 09.01.2017 привели к предоставлению преимуществ для МБУ «Кемавтодор» в сфере осуществления предпринимательской деятельности, приводят (могли привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в указанной сфере деятельности, нарушению прав и законных интересов иных хозяйствующих субъектов – потенциальных исполнителей работ по содержанию в чистоте территорий города, создали возможность для МБУ «Кемавтодор» в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, вышеуказанные действия управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово вступают в противоречие с требованиями части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

В связи с наличием в действиях управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в выборе МБУ «Кемавтодор» в качестве исполнителя работ по содержанию в чистоте территории города без проведения торгов, посредством принятия распоряжения управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово № 05-02/1 от 09.01.2017, на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Управление Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области предупреждает о необходимости совершения в срок до 18.06.2018 действий, направленных на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и о принятии мер по устранению его последствий, а именно:

- отменить распоряжение управления дорожного хозяйства и благоустройства администрации г. Кемерово № 05-02/1 от 09.01.2017;

- осуществить мероприятия, направленные на соблюдение администрацией города Кемерово требований антимонопольного законодательства, Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при обеспечении выбора исполнителя работ по содержанию в чистоте территории города.

Врио руководителя управления

<...>