

РЕШЕНИЕ

по делу № 3-09/41-2014

26.03.2015

г. Пенза

Резолютивная часть решения объявлена 12 марта 2015 года.

Решение изготовлено в полном объеме 26 марта 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

<...>;

при участии:

со стороны администрации ЗАТО города Заречного Пензенской области (далее – администрация г. Заречного, Администрация):

<...>;

со стороны Комитета по управлению имуществом г. Заречного Пензенской области (далее – Комитет по управлению имуществом, Комитет):

<...>;

со стороны Собрания представителей ЗАТО города Заречного Пензенской области (далее – Собрание представителей г. Заречного):

<...>;

- со стороны муниципального учреждения «Правовое управление» (далее – МУ «Правовое управление», Учреждение):

<...>;

заявитель <...> на рассмотрение дела не явился, о времени и месте рассмотрения дела уведомлен надлежаще,

рассмотрев дело № 3-09/41-2014 в отношении администрации ЗАТО г. Заречного Пензенской области (Пензенская область, г. Заречный, пр-т 30-летия Победы, 27, 442960), Комитета по управлению имуществом города Заречного Пензенской области (Пензенская область, г. Заречный, проспект 30-летия Победы, д. 27) по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Пензенское УФАС России поступило обращение <...> по вопросу необоснованного наделения администрацией г. Заречного Пензенской области муниципального учреждения «Правовое управление» правом по представлению и защите интересов в судебных органах.

Из заявления следует, что сотрудники МУ «Правовое управление» незаконно представляют интересы администрации ЗАТО г. Заречного в Арбитражном суде Пензенской области при рассмотрении дела, стороной которого является доверитель заявителя.

По результатам анализа содержащейся в обращении информации, приказом Пензенского УФАС России от 17.10.2014 № 225 в отношении администрации ЗАТО г. Заречного Пензенской области возбуждено дело по признакам нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 17.11.2014 № 4197 Комитет по управлению имуществом города Заречного Пензенской области привлечен к участию в рассмотрении дела № 3-09/41-2014 в качестве ответчика.

В ходе рассмотрения дела № 3-09/41-2014 Комиссией Пензенского УФАС России в действиях администрации ЗАТО г. Заречного Пензенской области и Комитета по управлению имуществом города Заречного Пензенской области также усмотрены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем, рассмотрение настоящего дела было отложено.

На заседании Комиссии представитель Комитета по управлению имуществом г. Заречного Пензенской области указал, что организационное обеспечение деятельности Собрания представителей г. Заречного, Администрации, Комитета по управлению имуществом в части правового обеспечения осуществляет МУ «Правовое управление» в соответствии с постановлением Администрации от 19.01.2012 № 60. Дополнил, что виды деятельности, указанные в уставе МУ «Правовое управление», соответствуют требованиям действующего законодательства РФ, в том числе положениям Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Устава ЗАТО г. Заречного Пензенской области и иным актам, принятым органами местного самоуправления г. Заречного.

На заседании Комиссии представитель администрации г. Заречного пояснил, что на основании постановления Администрации от 19.01.2012 № 60 в соответствии с требованиями процессуального законодательства сотрудникам МУ «Правовое управление» выданы доверенности на представление интересов Администрации при рассмотрении дел судами. Муниципальные задания муниципального учреждения «Правовое управление» на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утверждены постановлениями Администрации в соответствии с полномочиями как органа местного самоуправления, осуществляющего функции и полномочия учредителя МУ «Правовое управление», в рамках предусмотренных пунктом 2.2. Устава Учреждения основными видами деятельности. Указал, что проведение торгов при утверждении муниципального задания конкретному муниципальному учреждению в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности действующим законодательством не предусмотрено. Также дополнил, что содержащиеся в муниципальных заданиях услуги оказываются Учреждением бесплатно.

На заседании Комиссии представитель МУ «Правовое управление» сообщил, что правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города

Заречного Пензенской области, заключается в представлении указанных органов в судах, правоохранительных, антимонопольных и других органах и организациях через представителей по доверенности, в соответствии с указанными в данной доверенности полномочиями. При этом указал, что ведение дел через представителей по доверенности - это право любого юридического лица. Дополнил, что представитель органа местного самоуправления, получивший доверенность, не приобретает соответствующие разрешительные, распорядительные или контрольные полномочия (властные функции) соответствующего органа или его должностного лица.

На заседании Комиссии представитель Собрания представителей г. Заречного пояснил, что рассмотрев предложение Администрации о создании МУ «Правовое управление» Собранием представителей принято решение от 02.09.2006 № 209 «О создании муниципального учреждения «Правовое управление». Правовое обеспечение деятельности Собрания представителей г. Заречного постановлением Администрации от 19.01.2012 № 60 закреплено за муниципальным учреждением, которое оказывает следующие услуги: - осуществление мониторинга нормотворческой деятельности; правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области; правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов; подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов в соответствие с действующим законодательством; правовое обеспечение деятельности. Основанием оказания данных услуг является, в том числе муниципальное задание, утвержденное постановлением Администрации для МУ «Правовое управление».

Изучив материалы дела и представленные сторонами доказательства, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссией установлено следующее.

1. Исполняющим обязанности Главы города Заречного Пензенской области на основании обращения Комитета по управлению имуществом г. Заречного содержащего обоснование создания единой городской юридической службы в форме муниципального учреждения (от 14.04.2006 исх. № 01-07/346), в целях ведения комплексного правового анализа работы органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, предприятий г. Заречного и содействия в оптимизации их деятельности вынесено постановление от 05.06.2006 № 451 «О создании муниципального учреждения «Правовое управление» г. Заречного» (далее – Постановление № 451).

Учредителем Учреждения в соответствии с пунктом 1.5. Устава является ЗАТО город Заречный Пензенской области. От имени города Заречного Пензенской области осуществляет функции и полномочия собственника и учредителя МУ «Правовое управление» администрация г. Заречного Пензенской области.

Пунктом 1 Постановления № 451 предусмотрено определить предметом деятельности МУ «Правовое управление» консультационную и информационно-аналитическую деятельность в правовой сфере в соответствии с уставом Учреждения.

Пунктом 2.1. Устава МУ «Правовое управление» (с изменениями и дополнениями), утвержденного распоряжением Комитета по управлению имуществом г. Заречного Пензенской области от 13.02.2012 № 01-05/83, установлено, что целями деятельности Учреждения являются:

- ведение комплексного правового анализа работы органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, предприятий для выявления причин и условий, способствующих нарушению ими действующего законодательства, в соответствии с предметом деятельности учреждения;

- осуществление деятельности, направленной на противодействие коррупции.

Согласно пункту 2.2. Устава для достижения указанных целей Учреждение осуществляет следующие виды деятельности (предмет деятельности), в том числе:

- осуществление мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области (п. 2.2.1);

- правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области (п. 2.2.3);

- правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области (п. 2.2.5);

- подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством (п. 2.2.6);

- антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов (п. 2.2.9);

- правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области (п. 2.2.11).

Из анализа представленных в ходе рассмотрения дела документов установлено, что постановлением Администрации от 23.01.2015 № 99 утверждено муниципальное задание муниципального учреждения «Правовое управление» на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (далее – Муниципальное задание на 2015 год).

В соответствии с Муниципальным заданием на 2015 год Учреждение оказывает, в том числе следующие услуги:

- осуществление мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области (раздел 1);

- правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области (раздел 2);

- правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области (раздел 3);

- подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством (раздел 4);

- антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов (раздел 6);

- правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области (раздел 8).

Согласно пункту 2 разделов 1, 2, 3, 4, 8 Муниципального задания на 2015 год потребителями муниципальных услуг являются органы местного самоуправления города Заречного Пензенской области (Администрация, Собрание представителей г. Заречного, Комитет по управлению имуществом).

Потребителями муниципальной услуги - антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов согласно пункту 2 раздела 6 Муниципального задания на 2015 год является орган местного самоуправления – Администрация.

Ранее, постановлением Администрации от 13.01.2014 № 9 утверждено муниципальное задание муниципального учреждения «Правовое управление» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (далее – Муниципальное задание на 2014 год), а также постановлением Администрации от 16.01.2013 № 50 утверждено муниципальное задание муниципального учреждения «Правовое управление» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годы (далее - Муниципальное задание на 2013 год) с перечнем муниципальных услуг и их потребителей, аналогичных установленным в разделах 1, 2, 3, 4, 6, 8 Муниципального задания на 2015 год.

Согласно установленному в подпункте 2 пункта 4 раздела 3 Муниципальных заданий на 2013, 2014, 2015 гг. порядку информирования потенциальных потребителей муниципальной услуги «Правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области» способами информирования являются:

- виза согласования проекта нормативного или иного акта (состав размещаемой (доводимой) информации – представленный проект нормативного правового или иного акта соответствует действующему законодательству и юридической технике, частота обновления информации – по мере поступления проектов актов);

- заключение о необходимости приведения актов в соответствии с действующим законодательством и (или) юридической техникой (состав размещаемой (доводимой) информации – указание на требование действующего законодательства и (или) юридической техники, несоответствие которому проекта выявлено, а также предложения по приведению проекта в соответствие, частота обновления информации – по мере поступления проектов актов).

Согласно установленному в подпункте 2 пункта 4 раздела 4 Муниципальных заданий на 2013, 2014, 2015 гг. порядку информирования потенциальных потребителей муниципальной услуги «Подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством» способами информирования являются:

- предоставление заключений по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством (состав размещаемой (доводимой) информации – перечень выявленных несоответствий законодательству нормативных правовых актов и иных актов и предлагаемые меры по их устранению, частота обновления информации – по мере выявления несоответствий);

- предоставление итоговой справки о результатах приведения актов в соответствие с действующим законодательством за год.

Согласно установленному в подпункте 2 пункта 4 раздела 6 Муниципальных заданий на 2013, 2014, 2015 гг. порядку информирования потенциальных потребителей муниципальной услуги «Антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов» способами информирования являются:

- виза согласования проекта правового акта (состав размещаемой (доводимой) информации – представленный проект нормативного правового акта не содержит коррупционных факторов; частота обновления информации – по мере проведения антикоррупционной экспертизы);

- заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы (состав размещаемой (доводимой) информации – указание на то, что представленный проект нормативного правового акта содержит коррупционные факторы, предложение мер по их устранению; частота обновления информации – по мере выявления коррупционных факторов);

- итоговая справка о результатах проведения антикоррупционной экспертизы.

В ходе рассмотрения настоящего дела также установлено, что в целях предотвращения нарушений действующего законодательства и принятия незаконных нормативных правовых актов, обеспечения надлежащего взаимодействия в вопросах правотворческой деятельности, руководствуясь [статьями 4.5.1](#) и [4.6.1](#) Устава закрытого административно-территориального образования города Заречного Пензенской области, Администрацией ЗАТО г. Заречного постановлением от 11.04.2013 № 649 утвержден [Порядок](#) направления проектов нормативных правовых актов и принятых правовых актов Администрации города Заречного в Прокуратуру ЗАТО г. Заречный для проведения антикоррупционной экспертизы (приложение) (далее - Порядок).

Согласно преамбулы постановления Администрации от 11.04.2013 № 649 данный Порядок утвержден во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшению взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», требования Прокуратуры ЗАТО г. Заречный Пензенской области от 05.10.2009 № 02-01-01-2009, письма Прокуратуры ЗАТО г. Заречный Пензенской области от 24.05.2007 № 1-334-07, решения межведомственного совещания от 27.02.2010, в соответствии со [статьей 9.1](#) Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным [законом](#) от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об

антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В соответствии с пунктами 1, 2 Порядка данный порядок устанавливает последовательность действий и сроки предоставления должностными лицами Администрации города Заречного Пензенской области проектов нормативных правовых актов и принятых правовых актов Администрации города Заречного Пензенской области в Прокуратуру ЗАТО г. Заречный Пензенской области для проведения проверки на соответствие действующему законодательству и проведения антикоррупционной экспертизы. В соответствии с данным Порядком в Прокуратуру ЗАТО г. Заречный Пензенской области подлежат направлению все проекты нормативных правовых актов, регулирующих наиболее актуальные общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, и принятые правовые акты Администрации города Заречного Пензенской области.

Согласно пункту 6 Порядка после согласования проектов нормативных правовых актов, регулирующих наиболее актуальные общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, в том числе, директором или заместителем директора МУ "Правовое управление", начальники отделов Администрации в течение следующего рабочего дня обеспечивают направление проектов нормативных правовых актов с листом согласования в Прокуратуру ЗАТО г. Заречный Пензенской области для проведения проверки на соответствие действующему законодательству и проведения антикоррупционной экспертизы.

Пунктом 9 Порядка установлено, что при поступлении информации из Прокуратуры ЗАТО г. Заречный Пензенской области о наличии в проекте нормативного правового акта коррупционных факторов, а также нарушений федерального и регионального законодательства, в него вносятся соответствующие изменения, подлежащие согласованию, в том числе с директором или заместителем директора МУ "Правовое управление".

Вместе с тем, при рассмотрении настоящего дела установлено следующее.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из основных мер профилактики коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

Коррупционными факторами в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон 172-ФЗ) являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Согласно статье 2 Закона 172-ФЗ основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются, в том числе:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов

нормативных правовых актов;

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона 172-ФЗ антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится органами, организациями, их должностными лицами - в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Частью 4 статьи 3 Закона 172-ФЗ установлено, что органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 4 Закона 172-ФЗ выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются:

1) в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ;

2) в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 3 данного Федерального закона.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в указанном в пункте 2 части 1 статьи 4 Закона 172-ФЗ заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Частью 2 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной [постановлением](#) Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы), установлено, что для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Порядок проведения экспертизы нормативных правовых актов администрации г. Заречного и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих

созданию условий для проявления коррупции в г. Заречном Пензенской области, определяется Положением о проведении экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Администрации г. Заречного в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденным постановлением Администрации от 24.03.2014 № 570 (далее - Положение).

В соответствии с пунктом 1.2. Положения данная экспертиза проводится в отношении правовых актов и проектов муниципальных правовых актов Администрации, разрабатываемых Администрацией г. Заречного.

Пунктами 1.4 и 1.5 Положения установлено, что антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов Администрации проводится Комиссией по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Администрации и их проектов при проведении их правовой экспертизы на основании Закона 172-ФЗ, Методики проведения антикоррупционной экспертизы и данного Положения.

Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов Администрации проводится при мониторинге применения муниципальных нормативных правовых актов Администрации.

Согласно пункту 3.3. Положения по результатам экспертизы на коррупциогенность муниципальных нормативных правовых актов и их проектов Администрации г. Заречного в случае выявления в них коррупционных факторов Комиссия составляет заключение. В заключении указывается способ их устранения.

В случае если при проведении антикоррупционной экспертизы муниципального нормативного правового акта и его проекта в тексте такого акта (проекта) коррупционных факторов не выявлено, Комиссия осуществляет визирование нормативного правового акта (проекта) без составления заключения.

Пунктами 4.1, 4.2. Положения предусмотрено, что Комиссия создается в целях системного анализа и совершенствования муниципальных нормативных правовых актов администрации г. Заречного, а также для предотвращения в муниципальных нормативных правовых актах администрации г. Заречного и их проектах наличия положений, способствующих распространению коррупции.

Основными задачами Комиссии являются:

а) проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Администрации г. Заречного и их проектов в целях выявления коррупциогенных факторов;

б) подготовка предложений по устранению несовершенства правовых норм муниципальных нормативных правовых актов и их проектов, препятствующих свободному осуществлению физическими и юридическими лицами своих прав и обязанностей и, таким образом, повышающих вероятность совершения коррупционных действий;

в) подготовка заключений по результатам проведения антикоррупционной экспертизы.

Исходя из изложенного, правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области; подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов актов) Администрации (указанные в разделах 3, 4, 6 Муниципальных заданий) относятся к организации антикоррупционной экспертизы и являются функцией Администрации.

Определение Комитетом по управлению имуществом в Уставе МУ «Правовое управление» видов деятельности - правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области, подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством (п. 2.2.6) и антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов, включение Администрацией данных видов деятельности в качестве муниципальных услуг в Муниципальные задания на 2013 г., 2014 г., 2015 г., а также установление в Порядке полномочий Учреждения по согласованию проектов нормативных правовых актов и вносимых в него изменений, привело к наделению МУ «Правовое управление» функцией органа местного самоуправления по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов Администрации и их проектов.

В соответствии с пунктом 2.3. Устава МУ «Правовое управление», учреждение может осуществлять предпринимательскую деятельность и иную деятельность, приносящую доход, для чего вправе заключать договоры на оказание соответствующих услуг и выполнение работ с физическими и юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы, в том числе с государственными, муниципальными предприятиями и государственными, муниципальными учреждениями.

Согласно письму МУ «Правовое управление» от 07.10.2014 № 03-03/325 фактическими видами деятельности предприятия является деятельность в области права, консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления, деятельность страховых агентов, предоставление посреднических услуг при оценке недвижимого имущества, предоставление прочих услуг.

За период с 01.01.2014 по 30.09.2014 доход от осуществления деятельности в области права составил 6 237 505, 14 руб.

Доказательством оказания МУ «Правовое управление» платных юридических услуг являются заключенные договоры на оказание юридических услуг:

- от 27.12.2013 № ПУ-14/2013 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком - МУП «Центр информационных технологий»;

- от 27.12.2013 № ПУ-16/2013 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком – МП «Комбинат школьного питания»;

- от 27.12.2013 № ПУ-15/2013 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком – МП «Комбинат детского питания»;
- от 09.01.2014 № ПУ-01/2014 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком – МП «Горэлектросеть»;
- от 31.12.2013 № ПУ 17-/2013 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком – МАУ «МФЦ»;
- от 29.04.2013 № 32оу/2013 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком – ОАО «Горгаз»;
- от 15.01.2013 № ПУ-08/2013 между Исполнителем – муниципальным учреждением и Заказчиком – ОАО Телерадиокомпания «Заречный».

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, муниципальное учреждение «Правовое управление» является хозяйствующим субъектом.

В соответствии с частью 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](#) от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и [Федеральным законом](#) от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

С учетом изложенного, Комиссия единогласно пришла к выводу, что наделение хозяйствующего субъекта - МУ «Правовое управление» функциями Администрации по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов, привело к нарушению Администрацией и Комитетом по управлению имуществом части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. При рассмотрении настоящего дела установлено, что потребителем указанных в Муниципальных заданиях на 2013, 2014, 2015 годы услуг, выполняемых МУ «Правовое управление», является, в том числе Администрация.

В соответствии с частями 1, 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об

организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон 210-ФЗ) данный Федеральный закон регулирует 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.

Действие Закона № 210-ФЗ распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных [частью 1](#) настоящей статьи государственных и муниципальных услуг.

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона № 210-ФЗ муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее - муниципальная услуга), - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее - орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) и уставами муниципальных образований.

Частью 1 статьи 2 Закона № 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.

Согласно пункту 3 статьи 2 Закона № 210-ФЗ заявитель - 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.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством РФ орган местного самоуправления потребителем муниципальной услуги быть не может.

Согласно положениям Муниципальных заданий на 2013 г., 2014 г., 2015 г. услуги, указанные в разделах 1, 2, 3, 4, 6, 8, оказываются органам местного самоуправления бесплатно.

Вместе с тем, при рассмотрении настоящего дело установлено, следующее.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 2.1. Порядка формирования муниципального задания в отношении муниципальных учреждений г. Заречного Пензенской

области и финансового обеспечения выполнения муниципального задания, утвержденного постановлением Администрации г. Заречного от 11.08.2011 № 1513 (далее – Порядок формирования муниципального задания) муниципальное задание формируется при формировании бюджета города на очередной финансовый год и плановый период и утверждается не позднее одного месяца с момента официального опубликования решения Собрания представителей города Заречного Пензенской области о бюджете города на очередной финансовый год и на плановый период в отношении бюджетных и автономных учреждений города – органами местного самоуправления города Заречного Пензенской области, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

Решением Собрания представителей г. Заречного от 24.12.2012 № 374 «О бюджете закрытого административно-территориального образования г. Заречный Пензенской области на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов» предусмотрены расходы бюджета ЗАТО г. Заречного в виде субсидий бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение муниципального задания на оказание муниципальных услуг в размере 6890 тыс. руб. (в ред. [Решения](#) Собрания представителей г. Заречного от 10.12.2013 N 446 – 7 111, 0 тыс.руб.)

Решением Собрания представителей г. Заречного от 24.12.2013 № 453 «О бюджете закрытого административно-территориального образования г. Заречный Пензенской области на 2014 год и плановый период 2015 - 2016 годов» предусмотрены расходы на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на 2014 год в размере 7300 тыс.руб. (в ред. решения Собрания представителей г. Заречного от 16.12.2014 N 35 – 8138 тыс.руб.)

Решением Собрания представителей г. Заречного от 24.12.2014 № 38 «О бюджете закрытого административно-территориального образования г. Заречный Пензенской области на 2015 год и на плановый период 2016 - 2017 годы» предусмотрены расходы на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на 2015 год в размере 6570 тыс.руб.

Пунктом 3.3. Порядка формирования муниципального задания установлено, что финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетными и автономными учреждениями города осуществляется за счет бюджетных ассигнований из бюджета города путем предоставления:

1) субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в рамках муниципального задания;

2) субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за муниципальным бюджетным или муниципальным автономным учреждением или приобретенного муниципальным бюджетным или муниципальным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему органом местного самоуправления города Заречного Пензенской области, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении бюджетного, автономного учреждения города, на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения, по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

Согласно пункту 3.4. Порядка формирования муниципального задания расчет

размера субсидий, предусмотренных пунктом 3.3. данного порядка, осуществляется на основании:

1) расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (выполнение работ);

2) расчетно-нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за муниципальным бюджетным или муниципальным автономным учреждением или приобретенного муниципальным бюджетным или муниципальным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему органом местного самоуправления города Заречного Пензенской области, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении бюджетного, автономного учреждения города, на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения, по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

Пунктом 3.9 Порядка формирования муниципального задания предоставление муниципальному бюджетному или автономному города субсидий, указанных в пункте 3.4 данного Порядка, осуществляется на основе соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания, подлежащего заключению между органом местного самоуправления города Заречного, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного или автономного учреждения города, и бюджетным или автономным учреждением города, в соответствии с типовой формой, утверждаемой постановлением администрации города Заречного.

В материалах настоящего дела имеются заключенные между Администрацией и МУ «Правовое управление» соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения Муниципального задания, а именно:

- соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения Муниципального задания на 2013 год от 17.01.2013 № 8 в размере 6 890000, 00 рублей (дополнительным соглашением к указанному соглашению от 17.01.2013 № 8 размер субсидии увеличен до 7111000, 00 рублей);

- соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения Муниципального задания на 2014 год от 14.01.2014 № 2, размер субсидии составил 7300000, 00 рублей (дополнительным соглашением от 18.11.2014 № 161 размер субсидии увеличен до 8138000, 00 рублей);

- соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения Муниципального задания на 2015 год от 23.01.2015 № 7, размер субсидии составил 6570000, 00 рублей.

Согласно отчету об исполнении муниципального задания МУ «Правовое управление» за 2013 год фактический объем муниципальных услуг (в стоимостных показателях) составил 7111,00 тыс.рублей, из них:

- осуществление мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области – 43,4 тыс.руб.;

- правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области – 43,4 тыс.руб.;

- правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области – 875,0 тыс.руб.;

- подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством – 8,3 тыс.руб.;

- антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов – 875,0 тыс.руб.;

- правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области – 5044,0 тыс.руб.;

Согласно отчету об исполнении муниципального задания МУ «Правовое управление» за 2014 год фактический объем муниципальных услуг (в стоимостных показателях) составил 8137,90 тыс.рублей, из них:

- осуществление мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области – 46,0 тыс.руб.;

- правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области – 46,0 тыс.руб.;

- правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области – 927,1 тыс.руб.;

- подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством – 8,8 тыс.руб.;

- антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов – 927,0 тыс.руб.;

- правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области – 5948,0 тыс.руб.;

Исходя из изложенного, в том числе платежных поручений о предоставлении на основании соглашений субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципальных заданий следует, что указанные в данных заданиях услуги оказаны МУ «Правовое управление» за счет бюджетных средств.

Услуги (работы) и категории потребителей (органы местного самоуправления) аналогичные указанным в Муниципальных заданиях на 2013г., 2014 г., 2015 г в качестве основных видов деятельности включены в утвержденный постановлением Администрации от 29.12.2011 № 2788 Перечень муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями, в отношении которых

функции и полномочия учредителя осуществляет Администрация города Заречного Пензенской области.

Однако в соответствии с пунктом 2.2., 2.3. Порядка формирования муниципального задания, муниципальные задания формируются на основе перечней муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями города в качестве основных видов деятельности, и показателей качества муниципальных услуг (работ).

Перечни услуг (работ) формируются в соответствии с полномочиями муниципального образования города Заречного Пензенской области, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Пензенской области и правовыми актами органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области.

В соответствии с пунктом 2.3. Порядка формирования муниципального задания услуги, оказываемые (работы, выполняемые) муниципальными учреждениями города, в которых размещается муниципальное задание, выполняемое за счет средств бюджета города, подлежат включению в Реестр муниципальных услуг (функций), предоставляемых органами местного самоуправления ЗАТО г. Заречного, муниципальными учреждениями и иными юридическими лицами, частично или полностью финансируемые за счет бюджета ЗАТО г. Заречного Пензенской области, утвержденный постановлением Администрации от 04.05.2012 № 932 (далее - Реестр).

Указанный Реестр услуг, поименованных в Муниципальных заданиях на 2013 г., на 2014 г. и на 2015 г., потребителями которых являются органы местного самоуправления г. Заречного, не содержит.

Из представленных Администрацией письменных объяснений от 25.11.2014 № 03-03/363, а также устных объяснений следует, что до даты создания МУ «Правовое управление» правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области, а также мониторинг нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области, правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области, правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области, подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством, антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации г. Заречного Пензенской области и их проектов осуществлялись юристами, являвшимися работниками (штатными сотрудниками) соответствующих органов местного самоуправления. В связи с отсутствием в структурах и штатных расписаниях Администрации, Собрания представителей г. Заречного, Комитета по управлению имуществом г. Заречного соответствующих (правовых, юридических) подразделений вышеуказанная деятельность осуществляется МУ «Правовое управление».

Мониторинг нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области; правовой анализ действующего законодательства РФ и Пензенской области; правовое обеспечение деятельности

органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области, направлены на обеспечение деятельности органов местного самоуправления г. Заречного, выполнение ими соответствующих функций и полномочий.

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Федерального закон 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) заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с [пунктами 1 и 2](#) настоящей статьи функций и полномочий.

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.

Статьей 54 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счет средств местного бюджета.

В соответствии с частями 1, 2 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные [способы](#) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Таким образом, содержащиеся в разделах 1, 2, 8 Муниципальных заданий на 2013 г., 2014 г., 2015 г. услуги являются муниципальной нуждой, удовлетворение которой в силу действующего законодательства РФ осуществляется путем проведения конкурентных процедур (торгов, запросов котировок, запросов предложений).

Обеспечение муниципальных нужд в нарушение требований действующего законодательства РФ подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, не может не влиять на конкуренцию на соответствующем товарном рынке, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Определение Администрацией муниципального учреждения «Правовое управление» исполнителем услуг по осуществлению мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области, правового анализа действующего законодательства РФ и Пензенской области, правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области в результате их включения в качестве муниципальных услуг в Муниципальные задания на 2013 г., 2014 г., 2015 г., привело к невозможности иным хозяйствующим субъектам, правомочным оказывать данные виды услуг, иметь равный доступ на рынок оказания рассматриваемых услуг путем участия в торгах или иных конкурентных процедурах, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе.

В соответствии с "ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности" (утв. Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 N 329-ст) оказание вышеуказанных услуг входит в группировку 74.11 - «Деятельность в области права».

В соответствии с частью 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 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).

С учетом изложенного, Комиссия единогласно пришла к выводу, что включение в нарушение требований действующего законодательства РФ к обеспечению муниципальных нужд в утвержденный постановлением администрации от 29.12.2011 № 2788 Перечень муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Администрация города Заречного Пензенской области, в качестве основных видов деятельности, а также в Муниципальные задания на 2013 г., 2014 г. и на 2015 г., услуг по осуществлению мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области; правового анализа действующего законодательства РФ и Пензенской области; правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области, привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке, и является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения настоящего дела актов (действий) Комитета по управлению имуществом г. Заречного Пензенской области по обеспечению муниципальных нужд органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области в нарушение требований действующего законодательства РФ не установлено, в связи с чем, Комиссия единогласно пришла к выводу об отсутствии в

рассматриваемых действиях Комитета признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию ЗАТО г. Заречного Пензенской области нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в результате обеспечения муниципальных нужд в нарушение требований действующего законодательства РФ, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Признать Администрацию ЗАТО г. Заречного Пензенской области нарушившей часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в результате наделения хозяйствующего субъекта – МУ «Правовое управление» функцией органа местного самоуправления по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов администрации города Заречного Пензенской области и их проектов.

3. Признать Комитет по управлению имуществом города Заречного Пензенской области нарушившим часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в результате наделения хозяйствующего субъекта – МУ «Правовое управление» функцией органа местного самоуправления по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов администрации города Заречного Пензенской области и их проектов, путем включения в устав МУ «Правовое управление» видов деятельности - правовой анализ проектов нормативных правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области; подготовка предложений (заключений) по приведению действующих нормативных правовых и иных актов органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области в соответствие с действующим законодательством; антикоррупционная экспертиза правовых актов администрации города Заречного Пензенской области и их проектов.

4. Выдать Администрации ЗАТО г. Заречного Пензенской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий направленных на обеспечение конкуренции.

5. Выдать Комитету по управлению имуществом города Заречного Пензенской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий направленных на обеспечение конкуренции.

6. Производство по делу № 3-09/41-2014, возбужденное в отношении Комитета по управлению имуществом Пензенской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, прекратить в связи с отсутствием в рассматриваемых Комиссией действиях данного лица нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.