

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 07-07/17

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ

ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«11» апреля 2017 года

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее — Челябинское УФАС России) поступила информация о наделении Муниципального бюджетного учреждения «Управление дорожных работ» (далее - МБУ «Управление дорожных работ», Учреждение), в том числе Распоряжением Администрации города Челябинска (далее – Администрация) от 09.06.2016 № 6372 «Об установлении тарифов на услуги муниципального бюджетного учреждения «Управление дорожных работ», полномочиями по взиманию с третьих лиц оплаты услуг, финансирование которых осуществляется за счет муниципального бюджета.

При рассмотрении представленных документов установлено, что Учреждение создано путем внесения изменений в Устав муниципального бюджетного учреждения «Центр организации дорожного движения», созданного на основании распоряжения Первого заместителя Главы Администрации города Челябинска от 18.10.2013 № 6341-к «О создании Муниципального бюджетного учреждения «Центр организации дорожного движения».

На основании Приказа Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска от 31.12.2015 № 1339, от 08.07.2016 № 749, от 29.08.2016 № 909 по договору от 21.04.2014 № УБ-211/60 о закреплении муниципального имущества на праве оперативного управления за МБУ «Управление дорожных работ» (с учетом изменений, внесенных соглашениями от 02.09.2015 № 1, от 08.04.2016 № 2) Учреждению передано во владение и пользование муниципальное имущество города Челябинска общей стоимостью 52 066 333,80 рублей, в том числе оборудование, транспортные средства и самоходные машины.

Приказом Управления дорожного хозяйства Администрации от 17.12.2015 № 01-09/109 утвержден Устав МБУ «Управление дорожных работ», согласно которому Учреждение является некоммерческой организацией (пункт 3), учредителем является Администрация в лице Управления дорожного хозяйства (пункт 4).

В соответствии с Уставом МБУ «Управление дорожных работ» Учреждение осуществляет деятельность в целях управления муниципальным имуществом, предназначенным для осуществления дорожной деятельности и переданного ему в оперативное управление (подпункт 1 пункта 14), удовлетворения нужд города Челябинска, населения и юридических лиц в работах и услугах по содержанию объектов внешнего благоустройства города, в том числе дорог и тротуаров, объектов инженерной инфраструктуры (подпункт 3 пункта 14).

Согласно пункту 14 Устава МБУ «Управление дорожных работ» предметом деятельности Учреждения является проведение всех видов дорожных работ и осуществление функций строительного контроля по проведению данных работ (пункт 15).

Пунктом 16 Устава МБУ «Управление дорожных работ» установлено, что для достижения определенных в Уставе МБУ «Управление дорожных работ» целей Учреждение осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке, в том числе следующие виды основной деятельности:

- осуществление содержания и технического обслуживания объектов внешнего благоустройства города, сетей наружного освещения и ливневой канализации (подпункт 1 пункта 16);
- рассмотрение и подготовка проектно-сметной документации на выполнение работ по договору, калькуляции стоимости строительных материалов и выполняемых работ (подпункт 4 пункта 16);
- обследование, диагностика и экспертиза состояния объектов улично-дорожной сети и их элементов (подпункт 6 пункта 16);
- техническое и инженерное сопровождение производства работ по ремонту, содержанию и обустройству объектов улично-дорожной сети (подпункт 8 пункта 16);
- проведение наблюдений за соблюдением технологических требований при производстве работ по ремонту, содержанию и обустройству объектов улично-дорожной сети (подпункт 12 пункта 16);
- строительный контроль в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов улично-дорожной сети (подпункт 10 пункта 16).

Уставом МБУ «Управление дорожных работ» предусмотрено, что Учреждение выполняет муниципальное задание, сформированное и утвержденное учредителем в соответствии с предусмотренной Уставом основной деятельностью (пункт 18). Кроме того, Учреждение вправе сверх установленного муниципального задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности в сфере, указанной в пункте 15 Устава МБУ «Управление дорожных работ», для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом (пункт 18.1).

Пунктом 20 Устава МБУ «Управление дорожных работ» установлено, что Учреждение вправе осуществлять такие виды деятельности, не относящиеся к его основной деятельности в соответствии с пунктом 16 Устава, как: предоставление услуг по использованию имущества, сдаче (передаче) в аренду движимого имущества и недвижимого имущества, переданного Учреждению в оперативное управление, по согласованию с Учредителем (подпункт 5 пункта 20).

Согласно статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах ОМСУ) к вопросам местного значения

городского округа отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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.

Этот запрет направлен на предотвращение возможных злоупотреблений на товарном рынке, когда в одном лице совпадает непосредственный участник хозяйственных отношений и субъект, наделенный властными полномочиями в отношении иных участников.

Исполнение полномочий органами местного самоуправления связано с решением вопросов местного значения.

Частью 9 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Статьей 296 ГК РФ установлено, учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением или казенным предприятием либо приобретенное учреждением или казенным предприятием за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрено предоставление муниципальному учреждению муниципального имущества в целях осуществления его деятельности, а не в целях управления муниципальным имуществом.

Наделение бюджетного учреждения функциями органа местного самоуправления хозяйствующего субъекта, а также совмещение указанных функций с функциями хозяйствующего субъекта запрещено частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Челябинским УФАС России в рамках рассмотрения дела № 09-07/16 о нарушении антимонопольного законодательства установлено, что Учреждение муниципальное имущество, в том числе нежилые помещения, оборудование, транспортные средства и самоходные машины, предоставленные МБУ «Управление дорожных работ» по договорам от 21.04.2014 № УБ-211/60, 31.01.2015 № 4ар-2015, 31.01.2015 № Зар-2015, передает во владение и пользование хозяйствующим субъектам -

подрядчикам, заключившим с Управлением дорожного хозяйства Администрации города Челябинска контракты на содержание дорог города Челябинска. Кроме того, условиями документации по закупке работ на содержание дорог города Челябинска по извещению № 016930000011600665 предусмотрено предоставление подрядчику указанного имущества на период с 01.01.2017 по 31.12.2019.

Таким образом, МБУ «Управление дорожных работ» не использует указанное имущество в целях осуществления своей деятельности на протяжении длительного времени, а осуществляет полномочия распоряжения (управления) муниципальным имуществом.

Наделение МБУ «Управление дорожных работ» функциями органа местного самоуправления путем включения в Устав Учреждения управления муниципальным имуществом, предназначенным для осуществления дорожной деятельности (подпункт 1 пункта 14, подпункт 5 пункта 20), не соответствует статье 16 Закона об общих принципах ОМСУ, части 9 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», статье 296 ГК РФ и противоречит части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Администрацией в лице Управления дорожного хозяйства Учреждению утверждено муниципальное задание на 2016 год, которым предусмотрено следующее:

1) осуществление функций строительного контроля по проведению дорожных работ, включающих установленные пунктом 16 Устава Учреждения виды деятельности:

- рассмотрение и подготовка к утверждению проектно-сметной документации на выполнение работ по договору, калькуляции стоимости строительных материалов и выполняемых работ;
- участие в работе градостроительных и технических советов, комиссий по приемке в эксплуатацию дорожных объектов;
- обследование, диагностика и экспертиза состояния объектов улично-дорожной сети и их элементов;
- проверка актов приемки-сдачи выполненных работ, техническое и инженерное сопровождение производства работ по ремонту, содержанию и обустройству улично-дорожной сети;
- хранение технической документации находящихся в эксплуатации дорожных объектов, строительный контроль в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов улично-дорожной сети;
- производство экспериментальных и опытно-технологических работ по ремонту, содержанию и обустройству объектов улично-дорожной сети; проведение наблюдений за соблюдением технологических требований при производстве работ по ремонту, содержанию и обустройству объектов улично-дорожной сети, разработка расценок на виды работ по ремонту, содержанию и обустройству объектов улично-дорожной сети;

- прием граждан и представлений юридических лиц, рассмотрение жалоб, заявлений; технический надзор за качеством выполнения проектных работ;

2) организация капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе (содержание сетей ливневой канализации, сетей наружного освещения).

В муниципальное задание МБУ «Управление дорожных работ» на 2017 год также включено выполнение работ «Устройство вертикальной планировки территории (инженерная подготовка территории с элементами берегоукрепления озера Смолино»).

Управлением дорожного хозяйства и МБУ «Управление дорожных работ» заключено Соглашение № 2 о порядке и условиях предоставления субсидии на Финансовое обеспечение выполнения муниципального задания от 11.01.2016 (далее – Соглашение № 2). Согласно приложению №1 к Соглашению № 2 сумма перечисления субсидий на 2016 год составила 177 099 346,00 руб.

Частью 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определено, что в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицами и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Согласно статье 6 БК РФ государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

В соответствии с частью 1 статьи 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать, в том числе определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг.

Муниципальное задание Учреждения на 2016, 2017 годы не содержит указанных сведений, что не соответствует статье 69.2 БК РФ.

Согласно муниципальному заданию на 2016, 2017 годы потребителем муниципальных услуг является население города Челябинска. Однако указанное муниципальное задание не содержит конкретное определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг, что не соответствует статье 69.2 БК РФ.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах ОМСУ к вопросам местного значения городского округа 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.

Выполнение таких работ как, «Устройство вертикальной планировки территории (инженерная подготовка территории с элементами берегоукрепления озера Смолино)», также относится в функциям органа местного самоуправления.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 части 1 статьи 17 Закона об общих принципах ОМСУ).

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, регулируются 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).

Согласно статье 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса. Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных [пунктом 3](#) настоящей статьи.

В соответствии со статьей 2 Закона о контрактной системе нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе, должны соответствовать данному закону.

Согласно статье 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные [способы](#) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Следовательно, применение Закона о контрактной системе является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд.

Из содержания Устава Учреждения и муниципального задания на 2016, 2017 годы следует, что МБУ «Управление дорожных работ» осуществляет за счет средств местного бюджета функции строительного контроля по проведению дорожных работ и организации капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе (содержание сетей ливневой канализации, сетей наружного освещения), выполнение работ «Устройство вертикальной планировки территории (инженерная подготовка территории с элементами берегоукрепления озера Смолино», которые относятся к потребностям муниципального образования «Челябинский городской округ» в работах, необходимых для решения вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления.

Согласно части 2 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора строительный контроль проводится также застройщиком или техническим заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом. Застройщик или технический заказчик по своей инициативе может привлекать лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, для проверки соответствия выполняемых работ проектной документации.

Согласно части 3 статьи 94 Закона о контрактной системе для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с указанным законом.

Кроме того, выполнение функций строительного контроля по проведению дорожных работ и организация капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе (содержание сетей ливневой канализации, сетей наружного освещения), выполнение работ «Устройство вертикальной планировки территории (инженерная подготовка территории с элементами берегоукрепления озера Смолино» является муниципальной нуждой, а не муниципальной работой, поскольку потребность в выполнении указанных работ возникает у муниципального образования, а не отдельных заявителей.

Утверждение Управлением дорожного хозяйства Устава МБУ «Управление дорожных работ» и муниципального задания на 2016, 2017 годы, которыми предусмотрено выполнение работ, необходимых для решения вопросов местного значения и являющихся муниципальными нуждами, с нарушением требований БК РФ и Закона о контрактной системе противоречит требованиям антимонопольного законодательства.

Выполнение функций строительного контроля по проведению дорожных работ и

организация капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе (содержание сетей ливневой канализации, сетей наружного освещения), выполнение работ «Устройство вертикальной планировки территории (инженерная подготовка территории с элементами берегоукрепления озера Смолино» является конкурентным видом деятельности и может осуществляться хозяйствующими субъектами любой организационно-правовой формы.

Установив порядок выполнения функций строительного контроля по проведению дорожных работ и организации капитального ремонта, ремонта и содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений в их составе (содержание сетей ливневой канализации, сетей наружного освещения), выполнения работ «Устройство вертикальной планировки территории (инженерная подготовка территории с элементами берегоукрепления озера Смолино») посредством утверждения Устава МБУ «Управление дорожных работ» и выдачи муниципального задания без проведения конкурентных процедур, Управление дорожного хозяйства создало необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы – МБУ «Управление дорожных работ», в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующим товарным рынкам, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения публичных процедур, и в случае признания победителями – выполнять указанные работы.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным органам, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2).

Таким образом, действия Управления дорожного хозяйства по утверждению МБУ «Управление дорожных работ» Устава (подпункты 1, 4, 6, 8, 10, 12 пункта 16) и муниципального задания на 2016, 2017 годы могли привести к созданию необоснованных преимуществ осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту и к устранению конкуренции при осуществлении закупок на выполнение работ, необходимых для решения вопросов местного значения и являющихся муниципальными нуждами, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

С учетом изложенного, Челябинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Управление дорожного хозяйства о необходимости прекращения указанных действий путем совершения действий, направленных на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, а именно:

1) **в срок до 01.06.2017** привести Устав МБУ «Управление дорожных работ» в соответствие с требованиями действующего законодательства, в том исключить

подпункт 1 пункта 14, пункт 15, подпункты 1, 4, 6, 8, 10, 12 пункта 16, подпункт 5 пункта 20 Устава Учреждения;

2) **в срок до 01.06.2017** информировать Администрацию и Челябинскую городскую Думу о прекращении выдачи муниципального задания и предоставления субсидий на выполнение работ, предусмотренных подпунктом 1 пункта 14, пунктом 15, подпунктами 1, 4, 6, 8, 10, 12 пункта 16, подпунктом 5 пункта 20 Устава Учреждения, а также иных работ, которые должны выполняться в рамках исполнения контрактов, заключенных в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе;

3) с даты получения настоящего предупреждения не включать в муниципальные задания МБУ «Управление дорожных работ», в том числе на 2018 год и последующие годы работы, предусмотренные подпунктом 1 пункта 14, пунктом 15, подпунктами 1, 4, 6, 8, 10, 12 пункта 16, подпунктом 5 пункта 20 Устава Учреждения, а также иные работы, которые должны выполняться в рамках исполнения контрактов, заключенных в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе, в том числе путем внесения изменений в муниципальное задание МБУ «Управление дорожных работ» на 2017 год.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России, путем предоставления:

1) **в течение трех рабочих дней со дня окончания срока**, установленного для его выполнения (по каждому пункту отдельно), документов, подтверждающих внесение в Устав предусмотренных пунктом 1 настоящего предупреждения изменений, а также документов, подтверждающих направление и получение, указанной в пункте 2 настоящего предупреждения адресатом информации;

2) **в срок до 01.10.2017** сведений о внесении (или невнесении) после получения настоящего предупреждения изменений в муниципальное задание на 2017 год МБУ «Управление дорожных работ» и заключении (изменении) соглашений о предоставлении субсидий, с приложением копий указанных изменений и соглашений;

3) **в срок до 20.12.2017** утвержденное муниципальное задание МБУ «Управление дорожных работ» на 2018 год.

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

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного

законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.