

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

### О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

№ 018/10/15-1049/2022

08 декабря 2022 года г. Ижевск

В действиях АНО «Центр развития бизнеса и городской среды» (ИНН 1837019827) выявлено нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), которое выразилось в бездействии по разработке и утверждению Положения о закупках, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

08.09.2022 в Удмуртское УФАС России из ФАС России поступило обращение ООО «Арсенал» (исх. №320 от 07.09.2022, вх.№5373э от 08.09.2022), из содержания которого следует, что между АНО «Центр развития бизнеса и городской среды» и ООО ПСК «Инжиниринг» в 2022 году был заключен договор на разработку проектной документации по объекту «Центр культурного развития» по адресу: Россия, Удмуртская Республика, г.Глазов, ул.Толстого – Карла Маркса без проведения конкурентной закупочной процедуры.

Поскольку рассмотреть заявление по существу без дополнительной информации (сведений) не представлялось возможным, в целях обеспечения объективности и законности его рассмотрения у АНО «Центр развития бизнеса и городской среды», Главы города Глазова, МКУ «Управление капитального строительства города Глазова» были запрошены документы и доказательства.

По результатам рассмотрения заявления и предоставленных документов и сведений Удмуртским УФАС России установлено следующее.

В ответ на запрос Управления АНО «Центр развития бизнеса и городской среды» (далее - АНО «ЦРБ и ГС») направило в материалы дела копию договора №009/22-ИНЖ от 14.02.2022, заключенного без проведения конкурентной закупочной процедуры с ООО ПСК «Инжиниринг» на сумму 4 850 000,00 руб. на разработку проектной документации по объекту «Центр культурного развития» по адресу: Россия, Удмуртская Республика, г.Глазов, ул.Толстого – Карла Маркса.

Согласно дополнительному соглашению №2 от 24.05.2022 к договору №009/22-ИНЖ от 14.02.2022 в пункт 1.4 договора внесены изменения, в частности определено, что финансирование работ осуществляется АНО «ЦРБ и ГС» за счет средств АО «ТВЭЛ» по договору благотворительного пожертвования от 23.05.2022.

Также в материалы дела представлена копия договора благотворительного пожертвования от 23.05.2022, заключенного между АНО «ЦРБ и ГС» и АО «ТВЭЛ» на сумму 4 850 000,00 руб. в целях содействия реализации национального проекта «Культура», в том числе на разработку проектной документации по объекту «Центр культурного развития» по адресу: Россия, Удмуртская Республика, г.Глазов, ул.Толстого – Карла Маркса.

Из содержания письменных пояснений АНО «ЦРБ и ГС» следует (вх.№ 5634 от

20.09.2022), что автономная некоммерческая организация, созданная на основании Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не является субъектом правоотношений, установленных Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее – Закон о закупках), поскольку автономные некоммерческие организации не имеют уставного капитала и, следовательно, не могут соответствовать требованиям пунктов 2, 3 части 2 статьи 1 Закона о закупках. Также, по мнению АНО «ЦРБ и ГС», на такие правоотношения не распространяется Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", поскольку автономная некоммерческая организация не является бюджетным учреждением и при заключении договора с ООО ПСК «Инжиниринг» бюджетные средства не использовались.

В ответ на запрос Удмуртского УФАС России Глава города Глазова ответил (вх. 7420-ЭП/22 от 06.12.2022), что действующим законодательством формирование муниципального задания для автономных некоммерческих организаций не предусмотрено. АНО «Центр развития бизнеса и городской среды» финансируется, согласно части 2 статьи 78.1. Бюджетного кодекса РФ, из бюджета города Глазова в рамках субсидий. В соответствии с пунктом 4.7 Устава автономной некоммерческой организации «Центр развития бизнеса и городской среды» источником формирования имущества являются добровольные имущественные взносы и пожертвования юридических и физических лиц. Для подготовки проектной документации по объекту «Центр культурного развития» по адресу: Российская Федерация, Удмуртская Республика, г.Глазов, ул. Толстого-Карла Маркса средства поступали в рамках договора добровольного благотворительного пожертвования.

Установлено, что АНО «ЦРБ и ГС» создана на основании решения Глазовской городской Думы шестого созыва №568 от 26.03.2020 «О создании автономной некоммерческой организации «Центр развития бизнеса и городской среды».

Согласно вышеназванному решению, учредителем является муниципальное образование «Город Глазов». Полномочия учредителя АНО «ЦРБ и ГС» осуществляет Администрация города Глазова. Добровольный имущественный взнос формируется из средств бюджета города Глазова на основании решения Глазовской городской Думы о бюджете города Глазова на очередной финансовый год и на плановый период. Целью создания является предоставление услуг в сфере содействия развитию малого и среднего предпринимательства и в сфере организации благоустройства территории города Глазова.

Решением Глазовской городской Думы седьмого созыва №237 от 29.06.2022 в Устав АНО «ЦРБ и ГС» внесены изменения и определены дополнительные цели создания организации: предоставление услуг в сфере создания условий для организации досуга и массового отдыха жителей города Глазова, в сфере обеспечения условий для развития физической культуры и массового спорта.

Пунктом 2.2 Устава предусмотрено, что организация имеет статус унитарной некоммерческой организации, не имеющей членства и созданной на основе имущественного взноса Учредителя.

Согласно п. 5.1 Устава АНО «ЦРБ и ГС» органами управления Организации

являются: Учредитель. Коллегиальный высший орган управления - Наблюдательный совет Организации.

В соответствии с § 7 Гражданского кодекса Российской Федерации к некоммерческим унитарным организациям относятся учреждения (ст. ст. 123.21-123.23 ГК РФ).

Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учредитель является собственником имущества, созданного им учреждением. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с настоящим Кодексом. (ч.1 ст. 123.21)

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). При создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц. (ч. 2 ст. 123.21).

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением (ч. 1 ст. 123.22 ГК РФ).

Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определены Федеральным законом от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее - Закон о некоммерческих организациях).

В силу части 2 статьи 9.1 Закона о некоммерческих организациях типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Согласно части 3. статьи 9.1 Закона о некоммерческих организациях функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом публичной власти федеральной территории, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления (далее - орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя).

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 N 174-ФЗ "Об

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

Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, осуществляется за счет субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (часть 3 статьи 4 Закона об автономных учреждениях).

Так, согласно Постановлению Администрации МО «Город Глазов» №11/22 от 02.08.2022 АНО «ЦРБ и ГС» выделена субсидия в размере 3 000 000,00 руб. для целей реализации мероприятий подпрограммы «Благоустройство и охрана окружающей среды» муниципальной программы «Муниципальное хозяйство».

Таким образом, с учетом правоустанавливающих документов организации и приведенного выше действующего законодательства, АНО «ЦРБ и ГС» по своей правовой природе является муниципальным автономным учреждением.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закона о закупках закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, которые в том числе относятся к автономным учреждениям.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - Положение о закупке).

Согласно ч. 2 ст. 2 Закона о закупках Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора (далее - формула цены), определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с п.3 ч.3 ст. 2 Закона о закупках Положение о закупке утверждается наблюдательным советом автономного учреждения в случае, если заказчиком выступает автономное учреждение.

Согласно ч.1 ст. 4 Закона о закупках Положение о закупке, изменения, вносимые в указанное положение, подлежат обязательному размещению в единой информационной системе не позднее чем в течение пятнадцати дней со дня утверждения.

Удмуртским УФАС России установлено, что АНО «ЦРБ и ГС» осуществляет закупочную деятельность без разработанного и утвержденного Положения о закупке, поскольку на запрос Управления (исх. № ЕС 01-17-06/4385 от 14.09.2022) о предоставлении копии Положения о закупке организация его в материалы дела не представила. В единой информационной системе в сфере закупок Положение о закупке не размещено.

Закон о закупках предоставляет заказчикам право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки. Данное право согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленного в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Так, значительная часть порядка осуществления закупок регулируется заказчиком в Положении о закупке, которое должно содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Таким образом, заказчик обязан, в соответствии с Законом о закупках самостоятельно определить оптимальный порядок осуществления закупок, соответствующий его потребностям и характеру закупочной деятельности, в том числе определить способ закупки при использовании внебюджетного источника финансирования.

С учетом вышеизложенного обстоятельства дела свидетельствуют о том, что АНО «ЦРБ и ГС» осуществило закупку у единственного поставщика ООО ПСК «Инжиниринг» на разработку проектной документации по объекту «Центр культурного развития» по адресу: Россия, Удмуртская Республика, г.Глазов, ул.Толстого – Карла Маркса без разработанного и утвержденного Положения о закупке, в обход требованиям Закона о закупках, то есть заключило договор без правового на то основания.

Законом о защите конкуренции определены организационные и правовые основы защиты конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции

указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно Уставу МО «Глазовский район» к полномочиям Администрации МО «Глазовский район» относятся:

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей города Глазова услугами учреждений культуры;
- обеспечение условий для развития на территории города Глазова физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий города Глазова;
- утверждение правил благоустройства территории города Глазова, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории города Глазова в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах города Глазова.

Указанные полномочия реализуются через АНО «ЦРБ и ГС», созданное для оказания данного рода услуг.

Таким образом, АНО «ЦРБ и ГС» осуществляет полномочия Администрации МО «Глазовский район» в сфере организации благоустройства территории города Глазова, в сфере создания условий для организации досуга и массового отдыха жителей города Глазова, в сфере обеспечения условий для развития физической культуры и массового спорта, следовательно, на нее распространяются запреты, установленные статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости следует, что независимо от места регистрации и фактического осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующие субъекты равны между собой.

Конституция Российской Федерации гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности; равенство прав и свобод человека и гражданина; свободное использование каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; не допускает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию; определяет необходимость создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан.

Антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, ГК РФ и состоит из Закона о защите

конкуренции, иных федеральных законов, регулирующих отношения, которые связаны с защитой конкуренции.

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

Следовательно, ущемление интересов отдельных хозяйствующих субъектов недопустимо в условиях рыночной экономики, поскольку такие действия приводят к созданию неравных условий осуществления предпринимательской деятельности.

Таким образом, под созданием неравных условий понимается формирование неравного подхода к осуществлению прав на участие в закупке товаров, работ, услуг.

Под признаками ограничения конкуренции понимается сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Отсутствие Положения о закупке, регулирующего правила проведения закупочных процедур может привести к ухудшению показателей предпринимательской деятельности, создать для определенного круга хозяйствующих субъектов преимущественные условия и препятствовать доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение участвовать в закупках.

При изложенных обстоятельствах действия АНО «ЦРБ и ГС» содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в бездействии по разработке и утверждению Положения о закупках.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации

Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

Предупреждение выдается в случае выявления признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении статьи 15 указанного Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике **предупреждает** АНО «Центр развития бизнеса и городской среды» о необходимости устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства путем разработки, утверждения и последующего размещения в Единой информационной системе в сфере закупок Положения о закупке.

Настоящее предупреждение надлежит выполнить **в течение 30 рабочих дней с момента его получения.**

О выполнении предупреждения сообщить в Удмуртское УФАС России **в течение 3-х дней** со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

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.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

Вр. и.о. руководителя управления <...>