

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

УПРАВЛЕНИЕ

**Федеральной антимонопольной службы
по Сахалинской области**

почтовый адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

юридический адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

тел. (4242) 46-55-66, факс (4242) 46-55-67

e-mail: to65@fas.gov.ru

_____ № _____

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об обстоятельствах дела № 065/01/15-1130/2020

18 мая 2021 года г. Южно-Сахалинск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (далее - Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- | | |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Председатель
Комиссии: | - *** – врио руководителя управления; |
| Члены
Комиссии: | - *** – начальник отдела контроля органов власти,
антимонопольного контроля и рекламы; |
| | - *** – государственный инспектор отдела контроля органов
власти, антимонопольного контроля и рекламы; |

рассмотрев дело № 065/01/15-1130/2020 в отношении Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Южно-Сахалинска (сокращенное наименование – ДАИГ города Южно-Сахалинска, ИНН/КПП 6501290887/650101001, ОГРН 1176501003007, юридический адрес: 693000, Сахалинская область, город Южно-Сахалинск, улица Карла Маркса, дом 32, офис 202) по признакам

нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управлении Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области поступила жалоба от Ассоциации регионального отраслевого объединения работодателей «Сахалинское саморегулируемое объединение строителей» (далее – Ассоциация «Сахалинстрой») (вх. № 2223-эл от 29.04.2020) на действия Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Южно-Сахалинска (далее – Департамент) и муниципальное казенное предприятие «Горархитектура» города Южно-Сахалинска по факту нарушения Федерального законодательства в сфере закупок, выразившееся в оказании услуг и выполнении работ по топографии, геодезии, землеустройству, подготовки проектной документации, оценочной деятельности, без соблюдения требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», без проведения закупочных (конкурсных) процедур, что, по мнению заявителя, содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), также в поддержку доводов изложенных в обращении Ассоциации строителей в адрес Управления поступило обращение информационного агентства «Горбуша.инфо» с дополнительными материалами (вх. 2515-эл от 19.05.2020).

Из материалов предоставленных Сахалинскому УФАС России установлено следующее.

В 2016 году Администрацией города Южно-Сахалинска образовано муниципальное казенное предприятие «Горархитектура» города Южно-Сахалинска (далее – МКП «Горархитектура») с указанием как основного вида деятельности топографо-геодезические работы.

За период с 2017 по 2020 года МКП «Горархитектура», по заданию Департамента, выполняло проектные, геодезические и кадастровые работ без применения конкурсных процедур.

В частности за указанный период МКП «Горархитектура» выполнило проектные работы на общий объем 2304003 м², геодезических работ 2 273 га и разработке 3003 технических планов, в том числе были подготовлена проектная документация по благоустройству прилегающей территории по ул. Алых роз и устройству хоккейного корта в с. Ключи, которая в последующем вошла в состав конкурсной документации на выполнение строительно-монтажных работ по указанным объектам (извещение № 0161300000119001448, извещение № 0161300000120000397).

Исходя из представленного ответа Департамента, предоставленного на запрос главного редактора информационного агентства «Горбуша.инфо», из бюджета города Южно-Сахалинска за период с 2017 по 2020 год было оплачено выполнение работ МКП «Горархитектура» по заданию Департамента и без проведения конкурсных процедур на общую сумму 228 796 857,45 рублей.

В целях объективного и всестороннего рассмотрения обращения в адрес Департамента был направлен запрос для дачи пояснений по доводам,

изложенным в обращении Ассоциации «Сахалинстрой» и информационного агентства «Горбуша.инфо».

Из представленного Департаментом ответа следует, что в соответствии с постановлением администрации города Южно-Сахалинска от 26.05.2017 № 1412-па функции и полномочия учредителя в отношении МПК «Горархитектура» осуществляются администрацией города Южно-Сахалинска в лице Департамента.

Основной целью создания МКП «Горархитектура» было обеспечение выполнения работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа «Город Южно-Сахалинск» в области градостроительной деятельности.

Деятельность МКП «Горархитектура» направлена на решение вопросов местного значения и оказания услуг в области архитектуры, градостроительства и землеустройства: инженерно-геодезические изыскания; топографические и исполнительные съемки; выдачи копий топографических и исполнительных съемок; разбивочные работы для строительства зданий и сооружений; корректуры топографических съемок; вынос в натуру границ земельных участков; поиск и координирование подземных коммуникаций; векторизация топографических съемок и выдача в электронном виде; определение координат любых точек с помощью спутниковых навигационных систем; формирование схем расположения земельных участков на кадастровых территориях; проведение работ по межеванию земель, в том числе при разграничении государственной собственности на землю с целью установления границ земельных участков; подготовка документов для постановки на кадастровый учет для целей государственной регистрации права, сопровождение процедуры постановки на государственный учет.

В том числе основной целью деятельности МКП «Горархитектура» является выполнение работ (оказание услуг) для муниципальных нужд городского округа «Город Южно-Сахалинск» в области градостроительной деятельности:

1) Выполнение кадастровых работ и топографической съемки земельных участков в целях образования земельных участков:

- под многоквартирными жилыми домами;
- для оформления права муниципального имущества;
- с целью изъятия для муниципальных нужд;
- проведение работ, связанных с заключением соглашений об установлении сервитутов для муниципальных нужд на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск»;
- для проведения технической инвентаризации и паспортизации улиц, дорог;
- для проведения торгов на заключение договоров аренды земельных участков;
- для размещения объектов местного значения в рамках реализации муниципальных программ;

- для предоставления семьям, имеющих трех и более детей.

2) выполнение технических планов, межевых дел в рамках реализации программных мероприятий для МКУ «УКС администрации города Южно-Сахалинска», Департамента по управлению муниципальным имуществом, МКУ «Управление жилищной политики», Департамента землепользования.

3) обеспечения для муниципальных нужд актуальным картографическим материалом масштаба 1:500 территории городского округа «Города Южно-Сахалинск».

4) обеспечение подготовки документации по планировке территорий, в том числе по линейным объектам (сбор, подготовка и анализ исходных данных, подготовка архитектурно-планировочных решений территории, подготовка текстовых и графических материалов, формирование демонстрационных материалов).

5) выполнение проектных работ по благоустройству территорий городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Единственным механизмом финансирования деятельности МКП «Горархитектура» является субсидия в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) – так же как и при финансировании выполнения государственным и муниципальных заданий бюджетными и автономными учреждениями.

Согласно статье 2 Закона № 131-ФЗ муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления, которые осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

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.

Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Муниципальный правовой акт - решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного

самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Статьей 16 Закона № 131-ФЗ предусмотрены вопросы местного значения городского округа.

Частью 1 статьи 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлено, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Частью 1 статьи 43 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определены акты, которые входят в систему муниципальных правовых актов:

Согласно пунктам 1, 3 части 1 статьи 43 Закона № 131-ФЗ и в систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Статьей 28 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск» определены акты, которые входят в систему муниципальных правовых актов.

Согласно статье 59.2 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск» в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии бюджету городского округа в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами Сахалинской области.

Также Департамент пояснил, что муниципальный заказ на выполнение работ (оказания услуг) для МКП «Горархитектура» формируется им ежегодно с учетом текущих перспектив по изменению архитектурно-художественного облика года Южно-Сахалинска в соответствии с Положением о формировании заказа муниципальным и казенным предприятиям на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа «Города

Южно-Сахалинска», утвержденного постановлением администрации города Южно-Сахалинска от 13.11.2015 № 3129, Порядка предоставления субсидий бюджета городского округа «Города Южно-Сахалинска» юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) муниципальным предпринимателям на финансовое обеспечение затрат связанных с осуществлением градостроительной деятельности на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», утвержденного постановлением администрации города Южно-Сахалинска от 05.07.2017 № 1724-па).

Согласно пункту 19 части 1 статьи 14 Закона № 131-ФЗ, пунктом 25 части 1 статьи 8 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск» к вопросам местного значения относятся, утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения

В соответствии с пунктом 39 части 1 статьи 14 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ.

Статьей 8 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск» определен перечень вопросов местного значения отнесена пунктом 45) части 1 организация в соответствии с Федеральным законом "О кадастровой деятельности" выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

В соответствии с частью 1 статьи 53 Закона № 131-ФЗ расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

На основании части 1 статьи 54 Закона № 131-ФЗ 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.

Из части 2 указанной статьи следует, что муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета.

Согласно пункту 2.1 Положения о формировании заказа муниципальным казенным предприятиям на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа "Город Южно-Сахалинск", утвержденного постановлением Администрации города Южно-Сахалинска от 13.11.2015 N 3129 (далее – Положение), собственник муниципального имущества закрепляет за муниципальным казенным предприятием на праве оперативного управления имущество, находящееся в муниципальной собственности городского округа "Город Южно-Сахалинск". Осуществляет контроль за муниципальным имуществом в рамках своих полномочий.

Заказ для муниципального казенного предприятия формируется и утверждается

отраслевым (функциональным) органом администрации города, за которым закреплено исполнение полномочий учредителя, осуществляющим координацию деятельности предприятия в соответствующей отрасли, по типовой форме, приведенной в приложении N 1 к Положению.

По пункту 1.3. Положения собственник муниципального имущества - администрация города Южно-Сахалинска.

Пункту 1.4 Положения, учредитель - администрация города Южно-Сахалинска в лице отраслевого (функционального) органа, являющегося главным распорядителем бюджетных средств и осуществляющего функции и полномочия учредителя в отношении муниципального казенного предприятия.

Таким образом, муниципальный заказ на выполнение работ, оказание услуг формируется в отношении имущества переданного муниципальному казенному предприятию в оперативное управление.

Пунктом 2.1 Порядок предоставления субсидий из бюджета городского округа "Город Южно-Сахалинск" юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальным предпринимателям на финансовое обеспечение затрат, связанных с осуществлением градостроительной деятельности на территории городского округа "Город Южно-Сахалинск" (далее - Порядок), устанавливает процедуру предоставления средств бюджета городского округа "Город Южно-Сахалинск" в форме субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе в пределах средств, предусмотренных бюджетом городского округа на текущий финансовый год и плановый период, в целях исполнения заказа на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа "Город Южно-Сахалинск" (далее - муниципальный заказ), по следующим видам затрат:

- по обновлению информационных систем градостроительной деятельности, в т.ч. топографо-геодезических работ по съемке

- по формированию и обновлению сводного плана сетей инженерных коммуникаций на территории городского округа "Город Южно-Сахалинск" в электронном виде;

- по образованию земельных участков в целях размещения объектов местного значения;

- по образованию земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома и иные входящие в состав общего имущества такого дома объекты, с целью проведения государственного кадастрового учета для оформления права общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме;

- по образованию земельных участков под объектами муниципальной собственности в целях регистрации права муниципальной собственности на земельные участки;

- по образованию земельных участков с целью изъятия для муниципальных нужд земельных участков, расположенных в границах зоны планируемого размещения объектов местного значения, для строительства, реконструкции которых осуществляется такое изъятие;

- по образованию земельных участков в целях проведения аукциона по продаже земельных участков или аукциона на право заключения договора аренды земельных участков;
- по образованию земельных участков, подлежащих предоставлению семьям, имеющим трех и более детей;
- по образованию земельных участков для жилищного строительства, для строительства социальных объектов и объектов инженерно-технического обеспечения, в том числе предоставляемых муниципальным учреждениям;
- по образованию земельных участков, расположенных в городском округе "Город Южно-Сахалинск", в целях дальнейшей продажи права их аренды (собственности) на аукционе для строительства автостоянок;
- по изготовлению технических планов, актов обследования, подтверждающих прекращение существования объектов недвижимого имущества, постановке на государственный кадастровый учет объектов недвижимого имущества;
- по созданию инженерно-топографического плана с одновременной подеревной съемкой и таксацией лесонасаждений;
- по изготовлению межевых планов и карт (планов) территорий;
- по выполнению проектных работ (оказанию услуг) на территории городского округа "Город Южно-Сахалинск", включая благоустройство территории, в т.ч.: разработка проектно-сметной документации, проведение экспертизы проектов, подготовка эскизов, архитектурно-планировочных решений, технико-экономических обоснований, цветовых решений фасадов зданий и сооружений и т.д.;
- по выносу в натуру границ земельных участков по имеющимся в государственном кадастре недвижимости (ГКН) сведениям о координатах для проведения муниципального земельного контроля;
- по выполнению работ координирования объектов капитального строительства для проведения муниципального земельного контроля;
- по установлению фактических границ землепользования в целях муниципального земельного контроля;
- по выполнению работ по подготовке проекта планировки и проекта межевания территории, в том числе по линейным объектам;
- по изготовлению схем расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории;
- по изготовлению схемы границ предполагаемых к использованию земель или части земельного участка на кадастровом плане территории.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения отнесены создание муниципальных

предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа.

Согласно требованиям пункта 2.2 Порядка получатель субсидий не должен получать средства из бюджета Сахалинской области, бюджета городского округа «Города Южно-Сахалинск», из которых планируется предоставление субсидии в соответствии с правовым актом, на основании иных нормативных актов или муниципальных правовых актов на цели, указанные в пункте 1.1 Порядка.

В силу пункта 1 статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее - Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях) унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

В соответствии с пунктом 2 статьи 113 Гражданского кодекса имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

В силу пункта 1 статьи 2 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Согласно пункту 1 статьи 115 Гражданского кодекса в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, на базе государственного или муниципального имущества может быть создано унитарное предприятие на праве оперативного управления (казенное предприятие).

В соответствии с частью 4 статьи 8 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях казенное предприятие может быть создано в случае:

-если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных

государственных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

-необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности Российской Федерации, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;

-необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

-необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

-необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограничено оборотоспособной;

-необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

-необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

В силу пункта 2 статьи 8 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях муниципальное казенное предприятие учреждается решением органа местного самоуправления, которому в соответствии с актами, определяющими статус этого органа, предоставлено право принятия такого решения.

Согласно пункту 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 от 29.04.2010, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 299 Гражданского кодекса право хозяйственного ведения и право оперативного управления возникают на основании акта собственника о закреплении имущества за унитарным предприятием или учреждением, а также в результате приобретения унитарным предприятием или учреждением имущества по договору или иному основанию.

В силу абзаца 5 пункта 1 статьи 216 Гражданского кодекса право хозяйственного ведения и право оперативного управления относятся к вещным правам лиц, не являющихся собственниками. В этой связи право хозяйственного ведения и право оперативного управления на недвижимое имущество возникают с момента их государственной регистрации.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 9 Устава в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления города Южно-Сахалинска обладают полномочиями создания муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также

осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Закон о защите конкуренции распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

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.

Согласно пункта 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции, конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с пунктом 5 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.

Так, частью 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ 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), в частности запрещаются:

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2);
- создание дискриминационных условий (пункт 8).

Частью 2 статьи 18 Закона № 131-ФЗ финансовые обязательства органа местного самоуправления, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. Вопросы местного значения являются муниципальной нуждой органа местного самоуправления, реализуемой в установленном законодательством порядке.

В силу части 1 статьи 54 Закона № 131-ФЗ для обеспечения муниципальных нужд закупки товаров, работ, услуг осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно понятиям, данным в целях правильного применения Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд – это совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Вместе с этим, статьей 8 Закона № 44-ФЗ закреплены основные принципы осуществления закупок. Согласно части 1 данной статьи, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Реализация муниципальной нужды не может быть осуществлена в порядке исполнения муниципального задания, созданным органом местного самоуправления предприятием, поскольку законодателем предусмотрен иной порядок – посредством размещения закупок в соответствии с требованиями законодательства.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – это условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Таким образом, фактически ДАИГ предоставил созданному им

предприятию без участия в конкурентных процедурах определения исполнителя работ выполнять работы, являющиеся муниципальной нуждой, что, безусловно, приводит или может привести к ограничению конкуренции, созданию дискриминационных условий, так как такие работы могут выполнять иные компетентные хозяйствующие субъекты.

В соответствии с пунктом 1 статьи 72 Бюджетного кодекса 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.

Частью 2 статьи 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Пунктом 2 статьи 72 Бюджетного кодекса определено, что Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи.

Пункт 3 статьи 72 Бюджетного кодекса касается Государственные контракты, предметом которых является поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом Российской Федерации, могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели указанной программой, на срок ее реализации.

Государственные (муниципальные) контракты, предметами которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности, принимаемыми в соответствии со статьей 79 настоящего Кодекса, на срок реализации указанных решений.

Иные государственные контракты, заключаемые от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальные контракты, заключаемые от имени муниципального образования, предметами которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных

обязательств, могут заключаться в случаях, предусмотренных соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального образования, в пределах средств и на сроки, которые установлены указанными актами, а также в соответствии с иными решениями Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования, принимаемыми в порядке, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Государственные контракты, предметом которых является поставка товаров на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, предусматривающие встречные обязательства, не связанные с предметом их исполнения, могут заключаться в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в пределах средств, предусмотренных на соответствующие цели государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемыми в порядке, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственные или муниципальные заказчики вправе заключать государственные или муниципальные энергосервисные договоры (контракты), в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Расходы на оплату таких договоров (контрактов) планируются и осуществляются в составе расходов на оплату соответствующих энергетических ресурсов (услуг на их доставку).

Государственные (муниципальные) заказчики вправе заключать государственные (муниципальные) контракты в период отзыва лимитов бюджетных обязательств в целях их приведения в соответствие с законом (решением) о бюджете в размере, не превышающем объема принимаемых бюджетных обязательств, поставленных на учет в порядке, установленном финансовым органом.

Пунктом 1 статьи 78 Бюджетного кодекса предусмотрено, что Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, алкогольной продукции, предназначенной для экспортных поставок, винограда, винодельческой продукции, произведенной из указанного винограда: вин, игристых вин

(шампанских), ликерных вин с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения (специальных вин), виноматериалов, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации), выполнением работ, оказанием услуг.

Подпунктом 3 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса установлено, что субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются из местного бюджета - в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

При размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд не подлежит применению статья 78 Бюджетного кодекса, а подлежат применению специальные нормы Закона о контрактной системе, Бюджетного кодекса, Закона об общих принципах организации местного самоуправления, устанавливающие особый порядок расходования средств бюджетов.

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

В силу пункта 4 части 1 статьи 3 Закона о контрактной системе участником закупки может быть любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Закон о контрактной системе устанавливает единый порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг, в том числе в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в осуществлении закупок и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции.

Согласно пункту 2 статьи 50 Гражданского кодекса юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Муниципальные казенные предприятия являются коммерческими организациями, и, соответственно, хозяйствующими субъектами.

В соответствии с пунктами 3.35, 3.36 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного Приказом от 25 мая 2012г. № 339 и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке", Управлением проведен анализ состояния конкуренции (далее – Анализ) в связи с наличием в действиях ДАИГ города Южно-Сахалинска признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

По результатам проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке проектно-изыскательских работ в области строительства (реконструкции) объектов установлено следующее.

1. **Временной интервал исследования** определен периодом с 16.01.2020 г. по 31.12.2020 г.

2. **Продуктовые границы товарного рынка:** кадастровые, проектные и топографо-геодезические работы в области градостроительной деятельности.

3. **Географические границы товарного рынка:** границы МО Городской округ «Город Южно-Сахалинск» Сахалинской области.

4. **Оценка изменения состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия):**

Бездействие Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Южно-Сахалинска выразилось в не проведении конкурентных процедур для выполнения кадастровых, проектных и топографо-геодезических работ в МО «Городской округ «Город Южно-Сахалинск».

Бездействие Департамента архитектуры и градостроительство Администрации города Южно-Сахалинска привело к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на рынок услуг по выполнению кадастровых, проектных и топографо-геодезических работ, и, как следствие, к ограничению конкуренции на указанном рынке, так как не была обеспечена честная и открытая конкуренция в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации.

Таким образом, Управление приходит к выводу, что в действиях Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Южно-Сахалинска - исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления городского округа «Город Южно-Сахалинск» в виде размещения муниципальных заказов только у муниципальных казенных предприятий без проведения конкурсных процедур исключает возможность для участия физических и юридических лиц, не являющихся муниципальными казенными предприятиями, в размещении муниципальных заказов, создает муниципальным казенным предприятиям преимущественные условия в получении средств бюджета, и как следствие, может привести к ограничению конкуренции на товарных рынках, участниками которых являются муниципальные казенные предприятия и иные хозяйствующие субъекты.

Таким образом, муниципальный заказ на выполнение работ в обеспечение деятельности Департамента в области градостроительства финансируемых за счет бюджета не входят в перечень вопросов местного значения и не могут быть переданы на исполнение МКП «Горархитектура» без применения конкурсных процедур.

Поэтому, несмотря на то, что перечень вопросов местного значения, решаемых органом местного самоуправления, закреплен в Законе № 131-ФЗ, реализация указанных в этом законе полномочий должна осуществляться органом местного самоуправления с соблюдением запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

Указанные действия Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Южно-Сахалинск отвечают признакам нарушения положений пп. 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, Комиссия Сахалинского УФАС России, руководствуясь статьями 41, 48.1 Закона о защите конкуренции, приходит к выводу о наличии в действиях Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Южно-Сахалинска нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии ***

Члены Комиссии: ***

Возражение на Заключение об обстоятельствах дела № 065/01/15-1130/2020 просим предоставлять не позднее двух рабочих дней до следующего заседания.