

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о назначении административного наказания

по делу № 063/04/14.9-306/2019 об административном правонарушении

«30» июля 2019 года
г. Самара

Я, заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России)....., рассмотрев протокол и материалы дела № 063/04/14.9-306/2019 об административном правонарушении, возбужденного в отношении должностного лица –....., замещавшего должность директора государственного казенного учреждения Самарской области «Управление капитального строительства» (443010, Самарская область, г. Самара, ул. Самарская, 146) в период с 14.09.2017 года до 06.12.2018 года (паспорт.....),

УСТАНОВИЛ:

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), поводом к возбуждению дела об административном правонарушении № 063/04/14.9-306/2019 явилось принятие Комиссией Самарского УФАС России решения от 05.03.2019 г. исх. № 2079/10 по делу № 25-11356-18/10, которым установлен факт нарушения государственным казенным учреждением Самарской области «Управление капитального строительства» (далее – ГКУ «УКС») части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в совмещении функции органа исполнительной власти Самарской области и функции хозяйствующего субъекта, которое может привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарном рынке оказания услуг по осуществлению строительного контроля над объектами строительства Самарской области и является административным барьером для входа на указанный товарный рынок, что создаёт условия для негативных изменений конкурентной среды.

В рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства было установлено следующее.

Постановлением Правительства Самарской области от 31.10.2007 № 225 утверждено Положение о министерстве строительства Самарской области (далее – Положение).

В соответствии с пунктом 1.1 Положения Министерство строительства Самарской области является органом исполнительной власти Самарской области, осуществляющим управление и обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере строительного комплекса и градостроительной деятельности на территории Самарской области.

Согласно абзацу 6 пункта 2.2 Положения (в редакции от 31.10.2007 года) в рамках закрепленных предметов ведения Министерство наряду с иными полномочиями осуществляет в установленном порядке функции заказчика-застройщика в сфере деятельности Министерства.

Постановлением Правительства Самарской области от 21.05.2013 № 215 "О реорганизации государственного автономного учреждения Самарской области "Региональный телекоммуникационный центр" (далее - Постановление Правительства Самарской области от 21.05.2013 № 215) было выделено государственное казенное учреждение Самарской области "Управление капитального строительства".

Правительством Самарской области в целях наделения ГКУ "УКС" полномочиями государственного заказчика при проектировании и строительстве объектов капитального строительства в сфере деятельности министерства строительства Самарской области, было принято постановление от 19.12.2013 № 787 "О внесении изменений в отдельные Постановления Правительства Самарской области", в соответствии с которым основной целью деятельности ГКУ «УКС» определена реализация функций заказчика-застройщика по проектированию, капитальному строительству, реконструкции объектов капитального строительства. Одновременно, абзац 6 пункта 2.2 Положения, предусматривающий полномочия Министерства по осуществлению функции заказчика-застройщика был исключен.

Пунктом 9 Постановления Правительства Самарской области от 21.05.2013 № 215 предметом деятельности ГКУ «УКС» определены, в том числе: осуществление функций заказчика-застройщика по проектированию, капитальному строительству, реконструкции объектов капитального строительства; осуществление строительного контроля в процессе строительства и реконструкции объектов капитального строительства (абзац введен Постановлением Правительства Самарской области от 15.05.2017 № 313).

В соответствии с пунктом 1.2 Устава ГКУ «УКС» функции и полномочия учредителя в отношении деятельности учреждения осуществляются Министерством строительства Самарской области. Следовательно,

отраслевым органом исполнительной власти Самарской области, в ведомственном подчинении которого находится ГКУ «УКС», является министерство строительства Самарской области.

Действующее законодательство допускает возможность делегирования функций государственных органов (органов местного самоуправления) подведомственным учреждениям.

Таким образом, в соответствии с указанными положениями нормативных правовых актов, на ГКУ «УКС» возложены функции заказчика-застройщика по проектированию, капитальному строительству, реконструкции объектов капитального строительства, а также строительного контроля в процессе строительства и реконструкции данных объектов.

Аналогичные положения, определяющие основные предметы и цель деятельности ГКУ «УКС», также закреплены в Уставе учреждения, утвержденном приказом Министерства строительства Самарской области от 24.05.2017 г. № 58-п и приказом Министерства имущественных отношений Самарской области от 15.06.2017 г. № 897.

В соответствии с пунктами 2.3.1, 2.3.10, 2.3.11, 2.3.14, 2.3.15 Устава ГКУ «УКС» осуществляет следующие основные виды деятельности, в том числе:

- осуществление функций государственного заказчика по проектированию, капитальному строительству, реконструкции объектов капитального строительства;
- осуществление строительного контроля в процессе строительства, реконструкции объектов капитального строительства в соответствии с градостроительным законодательством.

Согласно пункту 2.4.3 Устава ГКУ «УКС», наряду с иными видами приносящей доход деятельности, вправе осуществлять строительный контроль в процессе строительства и реконструкции объектов капитального строительства.

Пунктом 2.6 Устава предусмотрено, что ГКУ «УКС» вправе осуществлять приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и если это соответствует таким целям.

В соответствии с пунктом 2.7 Устава доходы, полученные от приносящей доход деятельности, подлежат зачислению в установленном порядке в бюджет Самарской области.

Учреждение не вправе осуществлять виды деятельности, не указанные в Уставе (пункт 2.8 Устава).

Таким образом, Уставом закреплен прямой запрет на осуществление тех или

иных видов деятельности учреждения, не предусмотренных данным Уставом.

Из прямого толкования положений Устава следует, что Учреждение вправе осуществлять строительный контроль, только если это служит достижению целей, ради которых оно создано, следовательно, оно может осуществлять строительный контроль только на тех объектах капитального строительства, на которых оно выполняет функции заказчика-застройщика.

Как установлено Комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства № 25-11356-18/10, казенное учреждение является хозяйствующим субъектом в понимании пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, но вместе с тем может быть создано для осуществления отдельных функций органа власти, связанных с обеспечением его деятельности. Следовательно, казенное учреждение может быть наделено функциями органа власти, только если оно само не осуществляет деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и не получает дохода на том товарном рынке, в отношении которого оно наделено какими-либо властными полномочиями.

В случае несоблюдения указанного условия создается реальная угроза, что казенное учреждение, наделенное функциями органа власти, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

Как следует из документов, имеющихся в материалах дела, ГКУ «УКС» неоднократно в течение 2017 и 2018 г.г. подавало заявки на участие в открытых конкурсах на осуществление строительного контроля объектов капитального строительства, заказчиком строительства которых являлись органы местного самоуправления и муниципальные бюджетные учреждения Самарской области, которые содержали предложения о цене контракта значительно ниже расходов, определенных в соответствии с приложением к Положению «Нормативы расходов заказчика на осуществление строительного контроля при строительстве объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично с привлечением средств федерального бюджета, и нормативы численности работников заказчика, на которых в установленном порядке возлагается обязанность по осуществлению строительного контроля».

Анализ торгов, в которых принимало участие ГКУ «УКС» показывает, что ценовые предложения, содержащиеся в заявках, сделанных ГКУ «УКС», позволяли снизить цены контрактов на величину 80 % - 97 % от начальной (максимальной) цены контракта. При этом, указанные необоснованно низкие ценовые предложения ГКУ «УКС» не позволяли другим участникам торгов,

которые при формировании ценовых предложений исходили из экономически обоснованных затрат на оказание данной услуги, поучаствовать в конкурентной борьбе за заключение контрактов на равноправных условиях.

Письмом № 4500 от 27.12.2018 ГКУ «УКС» представило копии платежных поручений, подтверждающих зачисление денежных средств заказчиков услуг по указанным контрактам на расчетные счета учреждения.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что ГКУ «УКС», выполняющее функции заказчика-застройщика по проектированию, капитальному строительству, реконструкции объектов капитального строительства, принимая участие в торгах на осуществление строительного контроля для иных заказчиков-застройщиков, фактически совмещает функции органа исполнительной власти Самарской области и функции хозяйствующего субъекта.

ГКУ «УКС», финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств областного бюджета на основании бюджетной сметы, не преследует цели извлечения дохода, которая является основной для хозяйствующих субъектов. В результате появления в конкурентной процедуре участника, чье экономически необоснованное ценовое предложение существенно ниже начальной (максимальной) цены контракта и цен, предлагаемых другими участниками, остальные участники лишены возможности в условиях добросовестной конкуренции претендовать на победу в торгах.

Данное положение противоречит статье 15 Закона о защите конкуренции, сопряжено с созданием преимущественных условий для деятельности учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же рынке.

При этом под конкуренцией понимается 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 (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Признаками ограничения конкуренции являются, в том числе, любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Вышеизложенное свидетельствует о нарушении ГКУ «УКС» части 3 статьи 15

Закона «О защите конкуренции».

Ответственность за данное правонарушение предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

В силу части 1 статьи 14.9 КоАП РФ действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.32 настоящего Кодекса, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Под должностным лицом, согласно примечанию к данной статье, следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

В соответствии с 5.2 Устава ГКУ «УКС» единоличным исполнительным органом управления Учреждения является директор Учреждения.

Согласно пункту 5.3 Устава директор ГКУ «УКС» назначается на должность и освобождается от должности приказом министерства строительства Самарской области в порядке, установленном действующим законодательством.

Директор учреждения действует на основании законодательства Российской Федерации, Самарской области и Устава ГКУ «УКС», несет ответственность в соответствии с действующим законодательством и условиями заключенного с ним трудового договора, а также несет персональную ответственность за

качество оказания государственных услуг (выполнения работ) и осуществления государственных функций (пункт 5.4 Устава).

Согласно представленным Учреждением письмом от 10.06.2019 исх. № 1871, документам, должностным лицом ГКУ «УКС», виновным в указанном административном правонарушении, является директор государственного казенного учреждения....

Распоряжением министра строительства Самарской области № 378-к от 14.09.2017..... был назначен на должность директора государственного казенного учреждения «Управление капитального строительства» с 14 сентября 2017 года. Также было установлено, что..... освобожден от занимаемой должности по собственной инициативе с 06.12.2018 года.

Из материалов дела о нарушении антимонопольного законодательства следует, что ГКУ «УКС» были поданы заявки на участие в конкурсных процедурах по осуществлению строительного контроля, проходивших в период с 28.09.2017 по 04.12.2018. Каждая заявка подписана должностным лицом, замещавшим в период совершения нарушения должность директора государственного казенного учреждения «Управление капитального строительства», -.....

В соответствии с пунктом 5.1 раздела 5 Должностной инструкции директора ГКУ «УКС»несет предусмотренную федеральным законодательством ответственность за правонарушения и преступления, совершенные в процессе осуществления своей деятельности – в порядке, установленном административным, гражданским и уголовным законодательством.

Согласно пункту 3 раздела 3 должностной инструкции директора ГКУ «УКС» указанное лицо руководит производственно-хозяйственной и финансово-экономической деятельностью учреждения, неся всю полноту ответственности за последствия принимаемых решений, финансово-хозяйственные результаты его деятельности.

..... 14.09.2017 года с данной инструкцией был ознакомлен, о чем свидетельствует его подпись в должностной инструкции.

Таким образом,..... является должностным лицом в понимании статьи 2.4 КоАП РФ.

Имеющиеся в деле доказательства указывают на наличие в действиях должностного лица – директора государственного казенного учреждения «Управление капитального строительства» события административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

В соответствии со статьей 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в

отношении которых установлена его вина.

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Анализ имеющихся в деле материалов позволяет сделать вывод о том, что..... имел возможность для соблюдения требований, предусмотренных антимонопольным законодательством, при этом объективные обстоятельства, не позволяющие указанному лицу исполнить указанные требования при осуществлении деятельности, не выявлены.

При этом при рассмотрении дела учтены обстоятельства, связанные с неисполнением ГКУ «УКС» предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выданного в порядке статьи 39.1 «О защите конкуренции», что послужило основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Государственным казенным учреждением Самарской области «Управление капитального строительства» части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», и привлечения лица к административной ответственности.

При указанных обстоятельствах, материалы дела подтверждают факт правонарушения и наличие вины в действиях указанного должностного лица.

Время совершения вышеуказанным должностным лицом деяния административного правонарушения – период с 28.09.2017 по 04.12.2018 г.г.

Место совершения административного правонарушения: г. Самара.

Факт совершения правонарушения указанным должностным лицом подтверждается:

- материалами дела об административном правонарушении № 063/04/14.9-306/2019;
- протоколом об административном правонарушении по делу № 063/04/14.9-306/2019 от 16.07.2019 исх. № 6803/10;
- материалами дела о нарушении антимонопольного законодательства № 25-11356-18/10;
- решением комиссии по рассмотрению дела № 25-11356-18/10 о нарушении антимонопольного законодательства от 05.03.2019 г. исх. № 2079/10.

16 июля 2019 года протокол по делу № 063/04/14.9-306/2019 составлен в присутствии указанного должностного лица.

30 июля 2019 года дело об административном правонарушении № 063/04/14.9-306/2019 рассмотрено в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности.

Срок давности привлечения указанного должностного лица к административной ответственности, установленный частью 1 статьи 4.5 КоАП за нарушение антимонопольного законодательства, на момент вынесения настоящего постановления не истек.

Рассматриваемое правонарушение не может быть признано малозначительным. По своему характеру нарушение имеет значительную степень общественной опасности.

О существенной опасности свидетельствует и значительная санкция, предусмотренная законом за данное нарушение, подтверждающая, что законодателем данное нарушение отнесено к категории значительных.

Исходя из характера нарушения, роли нарушителя в его совершении, значительной угрозы охраняемым правоотношениям, оснований для применения статьи 2.9 КоАП РФ не усматривается.

Решая вопрос о виде и размере административного наказания, учитывается характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

В соответствии со статьей 4.3 КоАП РФ отягчающие вину обстоятельства не установлены.

В соответствии со статьей 4.2 КоАП РФ установлены смягчающие вину обстоятельства:

- оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении.

При этом согласно части 2 статьи 4.2 КоАП РФ должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

Учитывая все обстоятельства рассматриваемого дела, а также, то

обстоятельство, что ранеек административной ответственности за совершение однородного административного правонарушения не привлекался, представляется возможным назначение минимального наказания в пределах санкции, установленной частью 7 статьи 14.32 КоАП РФ.

Учитывая вышеизложенное, руководствуясь частью 7 статьи 14.32, статьей 23.48, частью 1 статьи 29.9, статьей 29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

Признать ...виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ и назначить ему наказание в виде административного штрафа **в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей 00 копеек.**

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен в полном размере лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением случая, предусмотренных частями 1.1, 1.3 и 1.4 настоящей статьи, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

Согласно статье 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

В соответствии с пунктом 3 части 1 и частью 3 статьи 30.1 КоАП РФ, а также частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в суд в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

В соответствии с частью 5 статьи 3.5 КоАП РФ Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации, суммы денежных взысканий (штрафы) за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации подлежат зачислению в Федеральный бюджет – по нормативу 100 процентов.

Реквизиты для уплаты административного штрафа:

ИНН 6315802344

КПП 631601001

КБК 16111602010016000140

Получатель: УФК по Самарской области (Управление Федеральной антимонопольной службы по Самарской области)

Счет: 40101810822020012001 в Отделение Самара г. Самара

БИК 043601001

ОКТМО 36701000

УИН 161005000000000170501

Копию документа, подтверждающего уплату административного штрафа, лицо, привлеченное к административной ответственности, направляет должностному лицу, вынесшему постановление, по факсу 8 (846) 200-15-42.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.