

РЕШЕНИЕ

по делу № 229-15-а

« 06 » августа 2015 г.

г.

Пермь

Резолютивная часть решения оглашена «22» июля 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «06» августа 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

Плаксин А. В., и.о. заместителя руководителя Управления;

Члены Комиссии:

Баранов Д.Е., начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Ваганова Е.Д., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

рассмотрев дело № 229-15-а, возбужденное по признакам нарушения Администрацией Осинского муниципального района, Управлением образования администрации Осинского муниципального района ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в предоставлении МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» необоснованных преимущественных условий в получении средств местного бюджета в рамках финансирования выполнения муниципального задания № 977 об организации и осуществлении перевозок обучающихся на территории района, что приводит или может привести к ограничению конкуренции на указанном рынке,

УСТАНОВИЛА:

29.12.2014 г. в Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю поступило заявление ООО «Осинское автотранспортное предприятие» (вх. №

21618-14) о проверке соответствия антимонопольному законодательству действий органов местного самоуправления Осинского района при организации перевозок обучающихся в образовательных организациях Осинского района.

По мнению заявителя, допуск отдельного хозяйствующего субъекта к осуществлению указанных перевозок за счёт бюджетных средств, путём выдачи муниципального задания не соответствует требованиям действующего законодательства РФ и ограничивает право иных перевозчиков на выполнение указанных работ (получение бюджетных средств (прибыли)).

Ответчики с доводами заявителя не согласны, представили в материалы дела отзывы, в которых указывают на законность и обоснованность процедуры организации подвоза детей (вх. № 001755; исх.№№ 786/01-18, 38; б/н, б/д).

По запросам антимонопольного органа от 27.05.2015 г., 01.07.2015 г. Управление государственного автодорожного надзора по Пермскому краю представило сведения об отсутствии у МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» лицензии на перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), а также об обязательности наличия указанной лицензии у хозяйствующего субъекта при осуществлении перевозок обучающихся к месту учёбы и обратно.

Изучив представленные документы и информацию, выслушав доводы сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.

10.10.2012 г. Администрацией Осинского муниципального района Пермского края (далее – Администрация) издано постановление № 792 «Об утверждении перечня муниципальных услуг, оказываемых в Осинском муниципальном районе», согласно пп. 2.3 п. 1 которого Услуга по организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района является муниципальной. Заказчиком услуги является Управление образования администрации Осинского муниципального района (далее – Управление).

Приказом Управления от 26.12.2013 г. № 977 (с изм., внесёнными приказом № 393-а от 25.06.2014 г., № 615 от 30.09.2014 г., № 891-к от 29.12.2014 г.) утверждено муниципальное задание для МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» (далее – Учреждение) на 2014 и плановый период 2015 и 2016 годов на оказание муниципальной услуги по организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района. Помимо прочего указанным заданием предусмотрено бюджетное финансирование Учреждения на оказание услуги (п. 7).

09.01.2014 г. Управлением и Учреждением заключено соглашение № 15, предметом которого является предоставление из бюджета Осинского муниципального района Учреждению субсидии, в т.ч. на выполнение муниципального задания на оказания вышеуказанной муниципальной услуги, в размере 5 368 750, 00 рублей

ежемесячно.

12.02.2014 г. Администрацией издано постановление № 135 «Об утверждении порядка организации бесплатных перевозок между поселениями Осинского муниципального района обучающихся муниципальных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы» (далее также – Порядок) в котором помимо прочего установлено, что организация данных перевозок осуществляется Управлением (п. 2.1), а перевозка перевозчиком, т.е. юридическим или физическим лицом, владельцем автотранспортного средства, осуществляющего перевозку обучающихся при наличии лицензии (п.п. 1.2, 2.7). При этом заказчиком, который обеспечивает организацию и осуществление перевозок, указан руководитель образовательной организации (п. 2.13).

17.02.2014 г. Администрацией издано постановление № 181 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Услуга по организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района» (далее также – Регламент), в силу п. 1.4 которого единственным лицом, осуществляющим пассажирские перевозки, определено Учреждение.

Таким образом, на территории Осинского муниципального района имеет место ситуация при которой перевозка обучающихся в образовательных учреждениях за счёт бюджетных средств осуществляется отдельным хозяйствующим субъектом – Учреждением, в то время как иным заинтересованным перевозчикам (в т.ч. заявителю) возможность осуществления указанных работ не предоставлялась.

Согласно ч. 1 ст. 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Конкуренция представляет собой 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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Дискриминационные условия - 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 (п. 8 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

В рассматриваемом случае конкуренция выражается в соперничестве

хозяйствующих субъектов за право осуществления перевозки обучающихся, за счёт бюджетных средств.

При этом, как указано выше для соблюдения требований антимонопольного законодательства органы местного самоуправления обязаны либо создать равные условия доступа на данный рынок всем заинтересованным лицам, либо ограничить права последних на основании конкретной нормы действующего федерального законодательства РФ.

Администрация и Управление свои действия основывают на нормах Федеральных законов от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Закон о местном самоуправлении), от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее также - Закон о предоставлении услуг), от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее также – Закон об образовании), а также распоряжении Губернатора Пермского края от 26.06.2013 г. № 149-р, письме Министерства образования и науки Пермского края от 02.07.2013 г. № СЭД-26-01-21-614.

В то же время, в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 15 Закона о местном самоуправлении организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время является вопросом местного значения органов местного самоуправления муниципального района.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления муниципальных районов обладают полномочиями по созданию 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 (п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона о местном самоуправлении).

Согласно ч. 2 ст. 40 Закона об образовании организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций. Вместе с тем, в соответствии со статьей 9 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов не относятся вопросы перевозки обучающихся к муниципальным общеобразовательным учреждениям.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Закон о предоставлении услуг регламентирует предоставление государственных (муниципальных) услуг органами власти в ходе реализации ими своих функций при осуществлении возложенных на них или переданных с другого уровня полномочий.

В силу п. 2 ст. 2 Закона о предоставлении услуг муниципальная услуга - предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований.

Заявителем является - физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, указанные в частях 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона, или в организации, указанные в пункте 5 настоящей статьи, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме (п. 3 ст. 2 Закона о предоставлении услуг).

Анализ вышеизложенных норм позволяет сделать вывод, что деятельность по подвозу учащихся в образовательное учреждение и обратно, а равно перевозка детей на иные связанные с обучением мероприятия направлена исключительно на обеспечение образовательного процесса и не может рассматриваться как отдельная муниципальная услуга, которой могут воспользоваться отдельные категории юридических (физических) лиц в отрыве от процесса обучения. Заявительный порядок получения муниципальной услуги в данном случае обеспечивается направлением заявителем (родителем обучаемого) одного заявления – о приеме в образовательную организацию, при этом, предоставление бесплатного транспортного обслуживания отдельным категориям обучающихся, в качестве меры социальной поддержки, является обязательным условием выполнения органом местного самоуправления и подведомственной ему образовательной организацией своих функций в силу прямого указания закона (п. 4 ч. 2 ст. 34 Закона об образовании).

Подтверждением данного вывода является, в т.ч. п. 2.13 Порядка.

При этом, ст. 69 Бюджетного кодекса разделяет бюджетные ассигнования в т.ч. на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

- социальное обеспечение населения.

К бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения (ч. 1 ст. 74.1 Бюджетного кодекса РФ).

Следовательно, реализация полномочий по перевозке обучающихся не могла быть передана органом местного самоуправления подведомственному учреждению в качестве самостоятельной муниципальной услуги, выполнение которой осуществляется на основании муниципального задания, поскольку образовательные организации не являются лицами – получателями муниципальных услуг в сфере образования, и, кроме того, данная деятельность таковой не является, а относится к приобретению за счёт бюджетных средств услуг в пользу граждан в целях реализации мер социальной поддержки.

Ответчиками не приведено какой-либо нормы действующего законодательства, позволяющей органу местного самоуправления ограничивать (сужать) круг лиц, выполняющих работы, оказывающих услуги для удовлетворения нужд граждан, в т.ч. за счёт средств бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения.

Ссылки ответчиков на акты и письма органов государственной власти, как обоснование законности своих действий Комиссией Пермского УФАС России быть не могут быть приняты, поскольку в данных документах речь не идёт о порядке, процессах и мерах, по организации транспортного обслуживания обучающихся в муниципальных образовательных организациях.

Доводы Администрации и Управления о значительном сокращении бюджетных затрат на осуществление вышеуказанных мероприятий при выбранном ими способе и порядке подвоза обучающихся Комиссией Пермского УФАС России отклоняется, поскольку материалами дела не подтверждены. Каких-либо соответствующих экономических расчётов и обоснований, а также доказательств того, что иные перевозчики, в т.ч. заявитель по настоящему делу, отказались бы осуществлять перевозку детей за счёт средств, равных, либо меньших по объёму субсидиям и иным средствам, перечисляемым Учреждению, в материалы дела не представлено.

Таким образом, Комиссия Пермского УФАС России считает возможным признать в действиях Администрации Осинского муниципального района, Управления образования администрации Осинского муниципального района факт нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившийся в создании на рынке оказания услуг по транспортному обслуживанию обучающихся в муниципальных образовательных организациях Осинского муниципального района дискриминационных условий, путём:

- установления деятельности по организации и осуществлению перевозок обучающихся как отдельной муниципальной услуги (пп. 2.3 п. 1 Перечня, утверждённого постановлением Администрации Осинского муниципального района от 10.10.2012 г. № 792);

- определения МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» единственной организацией, которая оказывает услуги по перевозке обучающихся в образовательных организациях в границах Осинского муниципального района (п. 1.4 Регламента, утверждённого постановлением Администрации Осинского муниципального района от 17.02.2014 г. № 181);

- утверждения муниципального задания МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 годов (Приказ Управления от 26.12.2013 г. № 977), а также заключения Управлением образования и МБУ «ХЭГ» соглашения № 15 от 09.01.2014 г. (в части касающейся услуг по организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района),

что привело, либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг перевозки обучающихся в границах Осинского муниципального района Пермского края.

Антимонопольным органом учтено, что в силу ч. 4 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом. Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах, а также п. 2.3 Устава МБУ «ХЭГ», утверждённого приказом Комитета имущественных и земельных отношений администрации Осинского муниципального района № 9 от 19.01.2015 г. То есть МБУ «ХЭГ» отвечает признакам хозяйствующего субъекта, согласно п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

Комиссия Пермского УФАС России считает необходимым выдать предписания ответчикам о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, в т.ч. путём отмены вышеуказанных правовых актов (либо внесения в них изменений) в части касающейся организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района.

Оснований для прекращения дела не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Осинского муниципального района, Управления образования администрации Осинского муниципального района факт нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в создании на рынке оказания услуг по транспортному обслуживанию обучающихся в муниципальных образовательных организациях Осинского муниципального района дискриминационных условий, путём:

- установления деятельности по организации и осуществлению перевозок обучающихся как отдельной муниципальной услуги (пп. 2.3 п. 1 Перечня, утверждённого постановлением Администрации Осинского района от 10.10.2012 г. № 792);

- определения МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» единственной организацией, которая оказывает услуги по перевозке обучающихся в образовательных организациях в границах Осинского района (п. 1.4 Регламента, утверждённого постановлением Администрации Осинского муниципального района от 17.02.2014 г. № 181);

- утверждения муниципального задания МБУ «Хозяйственно-эксплуатационная группа» на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 годов (Приказ Управления от 26.12.2013 г. № 977), а также заключения Управлением образования и МБУ «ХЭГ» соглашения № 15 от 09.01.2014 г. (в части касающейся услуг по организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района),

что привело, либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг перевозки обучающихся в границах Осинского муниципального района Пермского края.

2. Выдать Администрации Осинского муниципального района и Управлению образования администрации Осинского муниципального района обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий направленных на обеспечение конкуренции, в т. ч. путём отмены пп. 2.3 п. 1 Перечня, утверждённого постановлением Администрации Осинского района от 10.10.2012 г. № 792, п. 1.4 Регламента, утверждённого постановлением Администрации Осинского муниципального района от 17.02.2014 г. № 181, соглашения № 15 от 09.01.2014 г. (в части касающейся услуг по организации и осуществлению перевозок обучающихся, проживающих на территории района), либо внесения в указанные акты изменений, направленных на организацию и осуществление перевозок обучающихся в образовательных организациях Осинского муниципального района, в строгом соответствии с требованиями ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

**Председатель Комиссии
Плаксин**

А.В.

**Члены Комиссии
Баранов**

Д.Е.

Е.Д. Ваганова

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

Д. Е. Баранов,

(342) 235-10-36.