

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>

с участием:

от ответчика – Исполнительного комитета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан (423040, Республика Татарстан, Нурлатский район, г. Нурлат, ул. Советская, д.117) явилась представитель <...> (по доверенности от 3.03.2014г.),

от заинтересованного лица МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» (423040, Республика Татарстан, Нурлатский район, г. Нурлат, ул. Советская, д.117) явилась представитель <...> (доверенность №1 от 3.10.2014г.),

рассмотрев дело №06-439/2012 по признакам нарушения Исполнительным комитетом Нурлатского муниципального района Республики Татарстан (423040, Республика Татарстан, Нурлатский район, г. Нурлат, ул. Советская, д.117) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» функциями и правами органа местного самоуправления, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции,

Установила:

На основании приказа от 25.03.2014г. № 02/94-пр Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан была проведена плановая проверка Исполнительного комитета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан (423040, Республика Татарстан, Нурлатский район, г. Нурлат ул. Советская д.117).

В ходе выездной проверки Исполнительного комитета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан при проведении мониторинга постановлений Исполнительного комитета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан, инспекцией Татарстанского УФАС России было установлено, что Исполнительным комитетом Нурлатского муниципального района Республики Татарстан принято постановление от 08.02.2011 года №101 «О создании муниципального унитарного предприятия «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства».

Данным постановлением создано МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства», утвержден устав МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства».

Согласно пункту 1.8 устава МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» является юридическим лицом, имеет обособленное имущество, самостоятельный баланс, расчетные и иные счета в учреждениях банков.

В соответствии с пунктом 2.1 устава МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» предприятие создано для осуществления функций коммерческого характера в области строительства и получения прибыли.

Основными задачами предприятия являются:

-участие в разработке проектов и реализации программы строительства и реконструкции объектов гражданского назначения, финансируемых за счет средств местного бюджета и бюджетов всех уровней, реализация планов капитальных вложений;

-выступление заказчиком по строительству и реконструкции объектов гражданского назначения финансируемых за счет средств местного бюджета и бюджетов всех уровней;

-осуществление путем заказа на основании договоров подряда выполнения изыскательских, проектных, ремонтных и строительно-монтажных работ и финансирование этих работ.

К полномочиям предприятия относится в том числе:

- исполнение строительных функции по согласования с органами местного самоуправления по муниципальным контрактам (договорам) на выполнение подрядных работ для муниципальных нужд;

- разработка предложений по совершенствованию договорных отношений в строительстве, принятие участия в проведении подрядных торгов на строительство объектов районного значения и заключении договоров по результатам торгов;

- организация и осуществление технического надзора за качеством строительных работ, строительных материалов, конструкций, деталей.

Федеральный закон от 14.11.2002 года №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» определяет в соответствии с Гражданским [кодексом](#) Российской Федерации правовое положение государственного унитарного предприятия и муниципального унитарного предприятия, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарного предприятия.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 года №161-ФЗ «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.

Согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 года №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач

(в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

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

Таким образом, Федеральным законом от 14.11.2002 года №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» установлены цели, ради достижения которых возможно создание унитарного предприятия.

Названный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Поэтому, недопустимо осуществление государственными или муниципальными предприятиями деятельности, не указанной в норме пункта 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 года №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Учреждение унитарных предприятий регламентируется в той части, которая касается экономических оснований для их создания: наряду с основной целью создания и деятельности обозначены иные. Юридическое лицо, создаваемое для их достижения, может не преследовать извлечение прибыли в качестве основной цели.

Вместе с тем, к деятельности МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» отнесены полномочия, которые в соответствии с нормами жилищного и градостроительного законодательства отнесены к компетенции органов местного самоуправления.

Более того, на МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» возложены функции по строительному контролю при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства.

Таким образом, закрепление полномочий по оформлению разрешительной и распорядительной документации за МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» - коммерческой организацией, противоречит нормам действующего законодательства.

На основании вышеизложенного, в соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», приказом от 13.08.2014г. №01/302-к было возбуждено дело №06-439/2014 по признакам нарушения Исполнительным комитетом Нурлатского муниципального района Республики Татарстан части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-

ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» функциями и правами органа местного самоуправления, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Проверив обоснованность доводов, письменные и устные объяснения лиц участвующих в деле, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующему.

В силу статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Согласно части 1 статьи 39 ФЗ «О защите конкуренции», антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона №131-ФЗ от 6.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относятся утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным [КОДЕКСОМ](#) Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным [КОДЕКСОМ](#) Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Согласно пункту 6 статьи 15 Федерального закона от 5.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в соответствии с Бюджетным [КОДЕКСОМ](#) Российской Федерации или иными нормативными правовыми актами,

регулирующими бюджетные правоотношения, государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления либо Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", являющиеся государственными или муниципальными заказчиками, свои полномочия на осуществление закупок передают на безвозмездной основе на основании договоров (соглашений) бюджетным учреждениям, автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям, такие учреждения, унитарные предприятия в пределах переданных полномочий осуществляют в лице указанных органов или Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" закупки товаров, работ, услуг в соответствии с положениями настоящего Федерального закона, которые регулируют деятельность государственного и муниципального заказчиков.

Государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять все виды закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг согласно требованиям, установленным в [Законе](#) № 44-ФЗ.

Государственными заказчиками являются осуществляющие закупки юридические лица, которые действуют от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и уполномочены принимать от их имени бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Муниципальными заказчиками признаются осуществляющие закупки юридические лица, которые действуют от имени муниципального образования и уполномочены принимать от его имени бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Согласно статьи 6 «Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 31.07.1998г. №145-ФЗ следует что, получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Таким образом, муниципальные унитарные предприятия не являются получателями средств соответствующих местных бюджетов и, следовательно, не могут выступать в качестве муниципальных заказчиков при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств соответствующих местных бюджетов. Кроме того, необходимо учитывать следующее.

Согласно пункту 1 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). В силу пункта 2 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных

кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество, имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится, соответственно, в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Соответственно потребности унитарного предприятия в товарах, работах, услугах не могут рассматриваться как государственные или муниципальные нужды, а само унитарное предприятие не может выступать в качестве государственного или муниципального заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств соответствующих местных бюджетов.

Таким образом, основные задачи, установленные в уставе МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства», а именно выступление заказчиком по строительству и реконструкции объектов гражданского назначения финансируемых за счет средств местного бюджета и бюджетов всех уровней противоречит действующему законодательству, так как муниципальные унитарные предприятия не являются получателями средств соответствующих местных бюджетов и не могут выступать в качестве муниципальных заказчиков при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств соответствующих местных бюджетов.

Из имеющихся материалов дела и устных объяснений следует следующее.

Исполнительный комитет Нурлатского муниципального района Республики Татарстан, наделил муниципальное унитарное предприятие «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства», функциями и правами органа местного самоуправления, а именно передал полномочия по оформлению разрешительной и распорядительной документации, возложил функции по строительному контролю при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, тем самым поставил предприятие в неравное (преимущественное) положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, то есть создал необоснованное преимущество в осуществлении предпринимательской и хозяйственной деятельности, так как, осуществляя властно-распорядительные функции МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» имеет возможность в субъективном одностороннем порядке принимать решения об оказании той или иной муниципальной услуги либо об отказе в оказании таковой обратившимся хозяйствующим субъектам, что свидетельствует о нарушении Исполнительным комитетом Нурлатского муниципального района Республики Татарстан части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом к деятельности МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» отнесены полномочия, которые, в соответствии с нормами жилищного и градостроительного законодательства, отнесены к компетенции органов местного самоуправления.

Закрепление столь обширных полномочий органов местного самоуправления за МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» также создает последнему необоснованное преимущество в осуществлении предпринимательской и хозяйственной деятельности, так как, осуществляя властно-распорядительные функции МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» имеет возможность в субъективном одностороннем порядке принимать решения об оказании той или иной муниципальной услуги либо об отказе в оказании таковой обратившимся хозяйствующим субъектам.

Под хозяйствующим субъектом понимается 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 (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с данной нормой антимонопольного законодательства МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» является хозяйствующим субъектом.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «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.

Самостоятельные действия хозяйствующего субъекта не подразумевают предоставления ему органом власти конкурентного преимущества перед иными хозяйствующими субъектами, посредством наделения его имуществом и передачи полномочий органов местного самоуправления.

Деятельность уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления призвана поддерживать конкуренцию в том её виде, в каком этого требует законодательство, которое запрещает совершать действия (бездействие), принимать различного рода акты (нормативного или ненормативного характера), способные привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года №238-ФЗ «О

Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

На основании вышеизложенного, действия Исполнительного комитета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан являются нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» полномочиями органа местного самоуправления, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьями 23, 50 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу, в частности об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, а также о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство.

Учитывая, что документы подтверждающие прекращение нарушения антимонопольного законодательства Исполнительный комитет Нурлатского муниципального района Республики Татарстан на рассмотрение вышеуказанного дела не представил, Комиссия приходит к выводу о выдаче ответчику соответствующего предписания.

Принимая во внимание вышеизложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, части 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Решила:

1.Признать Исполнительный комитет Нурлатского муниципального района Республики Татарстан (423040, Республика Татарстан, Нурлатский район, г. Нурлат, ул. Советская, д.117) нарушившим часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения МУП «Управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства» функциями и правами органа местного самоуправления, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2.Признать имеющиеся материалы достаточными для выдачи Исполнительному комитету Нурлатского муниципального района Республики Татарстан предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, путем



совершения действий направленных на обеспечение конкуренции.

3. Передать материалы дела должностному лицу для возбуждения административного производства.

4. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.