

Резолютивная часть решения оглашена «08» декабря 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «22» декабря 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель

Комиссии: <...> - заместитель руководителя Челябинского УФАС России;

Члены Комиссии: <...> - начальник отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

<...> - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 69-07/15 по признакам нарушения Управлением муниципального заказа Администрации города Челябинска (далее – УМЗ; ул. Сони Кривой, 32, г. Челябинск, 454080) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Челябинского УФАС России поступило заявление ООО «Межрегиональный тендерный центр «ВЫГОДНЫЙ КОНТРАКТ» (далее – ООО «МТЦ «ВК») на действия УМЗ и Муниципального бюджетного учреждения «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» (далее – МБУ «ЧУКЦПК СЗ») по даче указаний автономным учреждениям о заключении договоров на оказание платных услуг по проведению закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках товаров).

Так, заместителем Главы Администрации города Челябинска по правовым и имущественным вопросам в адрес руководителей 125 муниципальных автономных учреждений направлено письмо от 20.03.2015 исх. № 05-09/176, из содержания которого следует, что УМЗ в пределах своей компетенции будет взаимодействовать с автономными учреждениями города Челябинска, в том числе посредством муниципальной информационной системы в сфере закупок города Челябинска (далее – МИС) и через МБУ «ЧУКЦПК СЗ». Для организации такого взаимодействия автономным учреждениям предписано пройти процедуру регистрации в МИС, в целях обеспечения указанной регистрации автономным учреждениям необходимо в срок до 1 апреля 2015 года представить в УМЗ информацию по прилагаемым к письму формам.

Постановлением Администрации города Челябинска от 06.02.2015 № 13-п утвержден Порядок функционирования и использования МИС в сфере закупок города Челябинска, которым предусмотрено использование МИС в том числе муниципальными автономными учреждениями при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

По мнению заявителя, МИС не применяется при проведении закупок в

соответствии с Законом о закупках товаров.

Заявитель считает, что УМЗ и МБУ «ЧУКЦПК СЗ» осуществляют действия по принуждению автономных учреждений к заключению договоров на оказание платных услуг по проведению закупок в соответствии с Законом о закупках товаров, применяя административный ресурс. В связи с этим ООО «МТЦ «ВК» просит обязать УМЗ отказаться и МБУ «ЧУКЦПК СЗ» прекратить нарушение антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения указанного заявления Челябинским УФАС России установлено, что согласно пунктам 4, 13 Устава МБУ «ЧУКЦПК СЗ» учредителем бюджетного учреждения от имени муниципального образования «город Челябинск» является Администрация города Челябинска в лице УМЗ. Бюджетное учреждение создано для выполнения работ и оказания услуг в целях реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления города Челябинска в сфере обеспечения профессионализма заказчиков, осуществляющих закупки, в соответствии с требованиями статьи 9 Закона о контрактной системе, а также создания условий для непрерывной профессионализации квалифицированных кадров в системе закупок.

Видами основной деятельности МБУ «ЧУКЦПК СЗ» согласно пункту 14 Устава учреждения являются осуществление образовательной деятельности по следующим направлениям: повышение квалификации должностных лиц и специалистов учреждений и организаций муниципальной формы собственности, осуществляющих закупки, усовершенствование первичной специализации; подготовка и обучение должностных лиц, сотрудников учреждений и организаций муниципальной формы собственности, осуществляющих закупки; организация и проведение научных исследований, научно-консультативной и экспертной работы по профилю деятельности учреждений и специалистов, в том числе организация и проведение конференций, презентаций, конкурсов, тренингов, «круглых столов», обучение в иных формах по вопросам применения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Приказом УМЗ от 31.12.2014 № 0064 утверждено муниципальное задание МБУ «ЧУКЦПК СЗ» на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов. В соответствии с указанным муниципальным заданием под муниципальными услугами понимаются: организация и проведение практических семинаров, конференций, круглых столов и иных мероприятий по вопросам применения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг; повышение квалификации в сфере закупок товаров, работ, услуг.

В действиях УМЗ, выразившихся в создании преимущественных условий деятельности МБУ «ЧУКЦПК СЗ» на рынке образовательных услуг путем утверждения указанного муниципального задания МБУ «Центр профессионализации кадров в сфере закупок», установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем возбуждено производство по настоящему делу.

Также в адрес Челябинского УФАС России в ходе рассмотрения настоящего дела поступило заявление ЧОУ Учебный центр «АСТА-информ» на действия УМЗ и МБУ «ЧУКЦПК СЗ» по оказанию услуг по повышению квалификации в сфере закупок товаров, работ, услуг в соответствии с выданным муниципальным заданием без проведения конкурентных процедур.

Представителями УМЗ представлены письменные пояснения от 22.04.2015, 24.06.2015, 17.07.2015, 14.08.2015, 06.10.2015, 22.10.2015, 30.11.2015 и на заседании Комиссии отмечено следующее.

Толкование содержащихся в письме заместителя Главы Администрации города Челябинска по правовым и имущественным вопросам от 20.03.2015 исх. № 05-09/176 слов и выражений как констатация факта взаимодействия УМЗ с автономными учреждениями исключительно через МБУ «ЧУКЦПК СЗ» ошибочно. УМЗ не осуществляет взаимодействие с автономными учреждениями при осуществлении ими закупок по Закону о закупках товаров. Функционал МИС не предусматривает организации закупочной деятельности по Закону о закупках товаров. Заполнение формы «Сведения о специализированной организации, предоставляющей услуги по сопровождению закупочного процесса учреждения» было направлено для обеспечения возможности доступа в МИС специализированных организаций и для поддержания данной информации в актуальном состоянии.

Указания об обязательном заключении муниципальными автономными учреждениями договоров на оказание услуг специализированной организации по проведению закупок в соответствии с Законом о закупках товаров с МБУ «ЧУКЦПК СЗ» не давались.

Муниципальное задание для МБУ «ЧУКЦПК СЗ» утверждено в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в целях реализации муниципальных услуг, которые обоснованы с точки зрения статей 9, 38 и 39 Закона о контрактной системе. Кроме того, в Российской Федерации существует практика создания аналогичных учреждений и утверждения аналогичных заданий.

Представителем Администрации города Челябинска представлены письменные пояснения от 22.04.2015, 17.07.2015, 13.08.2015, 23.10.2015 и на заседании Комиссии отмечено следующее.

Из системного толкования содержащейся в первом абзаце письма заместителя Главы Администрации города Челябинска по правовым и имущественным вопросам от 20.03.2015 исх. № 05-09/176 информации невозможно сделать вывод о взаимодействии УМЗ с автономными учреждениями через МБУ «ЧУКЦПК СЗ» как исключительным способом. Основным инструментом, который будет обеспечивать взаимодействие УМЗ с заказчиками, является МИС. Исполнение функции УМЗ по методологическому сопровождению деятельности заказчиков осуществляется преимущественно через МИС в закрытой части, доступ в которую обеспечивается после регистрации в системе. Также методологическое сопровождение деятельности заказчиков, осуществляющих закупки по Закону о закупках товаров, будет осуществляться посредством МБУ «ЧУКЦПК СЗ» путем проведения соответствующих информационно-консультационных семинаров.

Представителем МБУ «ЧУКЦПК СЗ» представлены письменные пояснения от 16.07.2015, 17.07.2015 и на заседании Комиссии отмечено следующее.

УМЗ на мероприятиях, проводимых МБУ «ЧУКЦПК СЗ», указаний о необходимости заключения договоров на оказание услуг специализированной организации по проведению закупок в соответствии с Законом о закупках товаров с МБУ «ЧУКЦПК СЗ» не давались. Статистика заключения договоров автономными учреждениями города с МБУ «ЧУКЦПК СЗ»: за 2014 год – 30 договоров, что составляет 21,7% от общего количества учреждений; по состоянию на 01.07.2015 – 20 договоров, что составляет 14,4% от общего количества учреждений.

Изучив материалы дела, заслушав доводы и объяснения лиц, участвующих в деле,

Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 8.1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления городских округов осуществляют организацию профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организацию подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

Согласно части 4 статьи 51 названного Федерального закона и пункту 4 части 1 статьи 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов относится создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций. В силу части 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом. Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания (часть 3 статьи 9.2 названного Федерального закона).

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации под государственным (муниципальным) заданием понимается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Под муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления, в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» понимается 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 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам должно содержать: показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ); порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания; определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; порядок оказания соответствующих услуг; предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности, в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета). Из анализа приведенных норм в совокупности следует, что бюджетное учреждение может быть создано для выполнения работ и оказания государственных (муниципальных) услуг юридическим и физическим лицам. При этом указанные работы, услуги являются полномочиями органов государственной власти (органов местного самоуправления).

Приказом УМЗ от 24.10.2013 № 6055 утвержден ведомственный перечень муниципальных услуг, в который включены: повышение квалификации в сфере закупок товаров, работ, услуг; организация и проведение практических семинаров, конференций, круглых столов и иных мероприятий по вопросам применения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Приказом УМЗ от 31.12.2014 № 0064 утверждено муниципальное задание МБУ «ЧУКЦПК СЗ» на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов.

В соответствии с указанным муниципальным заданием под муниципальными услугами понимаются: организация и проведение практических семинаров, конференций, круглых столов и иных мероприятий по вопросам применения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг; повышение квалификации в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Под категорией потребителей муниципальной услуги определены должностные лица и специалисты учреждений и организаций муниципальной формы собственности.

Согласно статье 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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.

Законом о контрактной системе регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Согласно статье 9 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Следовательно, применение Закона о контрактной системе является обязательным условием при использовании средств бюджета, которые направляются на оплату услуг для государственных и муниципальных нужд. Однако по результатам рассмотрения настоящего дела Комиссия приходит к выводу о том, что оказание МБУ «ЧУКЦПК СЗ» на основании муниципального задания на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов услуг по организации и проведению практических семинаров, конференций, круглых столов и иных мероприятий по вопросам применения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг, а также повышению квалификации в сфере закупок товаров, работ, услуг не является муниципальной нуждой, поскольку получателем указанных услуг является определенная категория получателей - должностные лица и специалисты учреждений и организаций муниципальной формы собственности. Кроме того, произвести отбор исполнителя указанных услуг в соответствии с Законом о контрактной системе не представляется возможным в связи с тем, что согласно части 1 статьи 1 названного закона он регулирует в том числе отношения, направленные на обеспечение муниципальных нужд в части, касающейся заключения гражданско-правового договора, предметом которого является оказание услуги от имени муниципального образования.

Вместе с тем основанием для правоотношений между учредителем (органом местного самоуправления) и муниципальным бюджетным учреждением в части оказания муниципальных услуг на основании муниципального задания не является гражданско-правовой договор. Такие отношения строятся в рамках осуществления полномочий учредителя юридического лица.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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).

Поскольку федеральными законами предусмотрена возможность выдачи бюджетному учреждению муниципального задания на оказание муниципальных услуг физическим лицам, Комиссия приходит к выводу об отсутствии в действиях УМЗ по утверждению муниципального задания «ЧУКЦПК СЗ» на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Доводы заявителя о том, что УМЗ и МБУ «ЧУКЦПК СЗ» осуществляют действия по принуждению автономных учреждений к заключению договоров на оказание платных услуг по проведению закупок в соответствии с Законом о закупках товаров не нашли своего подтверждения в ходе рассмотрения настоящего дела. Каких-либо доказательств совершения данными лицами указанных действий заявителем не представлено, антимонопольным органом не получено.

Руководствуясь статьями 41 и 48 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

Прекратить рассмотрение дела № 69-07/15, возбужденного по признакам нарушения УМЗ части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

<...>

(351) 265-93-79

22.12.2015