

РЕШЕНИЕ № 03-01/15/20-2013

17 июля 2013 года

г. Салехард

Решение изготовлено в полном объеме 31.07.2013 года.

Комиссия Ямало-Ненецкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

< >

при участии:

< >

Комиссия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие представителей МАОУ «Многопрофильный лицей», Прокуратуры города Муравленко.

рассмотрев дело № 03-01/15/20-2013, возбужденное в отношении Администрации города Муравленко и Управления образования Администрации г. Муравленко по признакам нарушения п. 7 ч. 1, ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в части предоставления МАОУ «Многопрофильный лицей» муниципальной преференции (приказ Управления образования от 23.11.2012 № 436^а) - субсидии на иные цели (на организацию и проведение торжественных мероприятий, посвященных празднованию 100-летия В.И. Муравленко) в размере 1257424 руб., в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а также допущения совершения действий, направленных на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта, выразившихся в передаче полномочий по удовлетворению нужд органа местного самоуправления МАОУ «Многопрофильный лицей» (п. 2 Распоряжения Администрации от 13.11.2012 № 1707).

у с т а н о в и л а :

Прокуратурой города Муравленко проведена проверка исполнения Администрацией города Муравленко законодательства о защите конкуренции при предоставлении субсидий на иные цели муниципальным автономным учреждениям.

Прокуратурой указывается, что в действиях Администрации МО г. Муравленко и Управления образования Администрации имеются признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно предоставление субсидии автономному учреждению без согласования с антимонопольным органом (указанная субсидия подпадает под понятие муниципальной преференции), а также наделение хозяйствующего субъекта - МАОУ «Многопрофильный лицей» функциями органа местного самоуправления по размещению муниципального заказа.

Администрацией, а также управлением образования указывается, что субсидия передавалась автономному учреждению на реализацию образовательным учреждением своей уставной цели, а именно, формирование общей культуры обучающихся, создание условий для социализации и профессионального самоопределения обучающихся и т.п. (п. 2.1 Устава). Торжественное мероприятие, на которое выделялись денежные средства, проводилось для учащихся учреждения.

Следовательно, нарушения антимонопольного законодательства, по мнению Ответчиков, отсутствуют.

Материалами дела установлено, что в соответствии с распоряжением Администрации г. Муравленко от 13.11.2012 №1707 «О проведении торжественных мероприятий, посвященных 100-летию В.И. Муравленко» определена программа проведения торжественных мероприятий, а также порядок ее финансирования. Приложением №4 к указанному распоряжению утверждена смета расходов на проведение торжественных мероприятий для муниципального автономного образовательного учреждения «Многопрофильный лицей» г. Муравленко (далее Учреждение) в размере 1257424 руб., а также определен порядок их финансирования - за счет субсидии на иные цели, предоставляемой Учреждению.

На основании приказа управления образования Администрации г. Муравленко от 23.11.2012 №426а Учреждению предоставлена субсидия на иные цели в вышеуказанном размере (перечислена платежным поручением от 16.11.2012 №193). Предоставление данной субсидии также подтверждается соответствующим соглашением, заключенным между управлением образования и Учреждением 27.12.2012.

Учреждение за счет средств предоставленной ему субсидии заключило договоры со следующими хозяйствующими субъектами:

ООО «Агентство МАРТА Лимитед» на изготовление и поставку выставочного оборудования (мобильные стенды «МобПех» с внешней подсветкой в количестве 8 единиц) на сумму 522000 рублей (денежные средства за поставленный товар перечислены Учреждением поставщику платежными поручениями от 19.11.2012, 29.11.2012 и 19.12.2012 №№ 476, 498 и 550 соответственно);

ООО «Партнеры Ноябрьск» на организацию питания участников Нефтегазового форума, прошедшего 15.12.2012, на сумму 344406,6 руб. (денежные средства за оказанные услуги перечислены Учреждением исполнителю платежным поручением от 20.12.2012 № 552);

- ИП Ушковым О.В. на оказание услуг по нанесению логотипов, надписей и рисунков на пластиковые ручки на сумму 10200 руб. (денежные средства за оказанные услуги перечислены Учреждением исполнителю платежным поручением от 19.12.2012 №549).

Неиспользованная часть субсидии в размере 311558,24 руб. была возвращена в бюджет муниципального образования город Муравленко (платежные поручения от 20.12.2012 и 28.12.2012 №№557 и 592 соответственно).

Действия Администрации города Муравленко, а также управления образования по предоставлению Учреждению субсидии на иные цели в целях финансирования затрат по организации и проведению торжественных мероприятий, посвященных празднованию 100-летия В.И. Муравленко, противоречат требованиям антимонопольного законодательства по следующим основаниям.

В соответствии с п.5 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции) хозяйствующим субъектом признается, в том числе, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно п.п. 1,2 ст.9.1 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные муниципальным образованием, к числу которых относятся автономные, бюджетные и казенные учреждения.

На основании ч. 6 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для

граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (ч.7 ст.4 названного Закона).

Таким образом, в силу взаимосвязанных положений вышеуказанных норм федерального законодательства автономное учреждение является хозяйствующим субъектом в смысле, придаваемом этому понятию Законом о защите конкуренции.

Частью 1 ст.2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» определено, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная в том числе муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Согласно абз.2 п.1 ст.78.1 Бюджетного кодекса РФ муниципальным автономным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели, в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом местной администрации. Соответствующий Порядок предоставления субсидий на иные цели муниципальным автономным учреждениям города Муравленко определен постановлением Администрации г. Муравленко от 24.02.2011 №80 (с последующими изменениями).

В силу п. 1.3 Порядка, утвержденного вышеуказанным постановлением Администрации г.Муравленко под субсидией на иные цели понимаются бюджетные средства, передаваемые учреждению на безвозмездной и безвозвратной основе на финансирование расходов, которые не включены в расчет нормативных затрат на оказание учреждением муниципальных услуг (выполнение работ), а также на содержание имущества учреждения и используемые на цели, предусмотренные в п.2.1 Порядка.

Следовательно, с учетом нормативного регулирования, установленного вышеуказанным постановлением Администрации г. Муравленко, положений ч.1 ст.2, ч.ч.2,4-7 ст.4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» субсидия на иные цели может быть предоставлена автономному учреждению для финансирования расходов, которые не включены в расчет нормативных затрат на оказание учреждением муниципальных услуг (выполнение работ), а также на содержание имущества учреждения, но являются непосредственно связанными с осуществлением основной деятельности учреждения, при условии, что такая деятельность указана в учредительных документах учреждения.

В соответствии с уставом муниципального автономного образовательного учреждения «Многопрофильный лицей» г. Муравленко, утвержденным постановлением Администрации г. Муравленко от 24.12.2010 №568 (с последующими изменениями) целью деятельности Учреждения является предоставление общедоступного и бесплатного основного общего и среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам в рамках государственного образовательного стандарта, реализация профильного и предпрофильного обучения обучающихся, формирование общей культуры обучающихся на основе усвоения обязательного минимума содержания общеобразовательных программ, обеспечение

дополнительной (углубленной) подготовки обучающихся по предметам технического или естественно-научного профиля, создание условий для социализации и профессионального самоопределения обучающихся, создание основы для осознанного выбора и последующего освоения профессиональных образовательных программ (п.2.1 Устава).

Согласно п.2.3 Устава предметом деятельности Учреждения является реализация общеобразовательных программ среднего (полного) общего образования, предпрофильного и профильного обучения, организация воспитательного процесса, медицинского, психологического и социального сопровождения, реализация дополнительных образовательных программ, организация научно-исследовательской деятельности учащихся. Также Учреждение вправе оказывать платные образовательные услуги (п.2.6 Устава).

Таким образом, основным видом деятельности Учреждения является оказание образовательных услуг (в том числе на платной основе).

Вместе с тем, как установлено в ходе проверки, субсидия на иные цели в соответствии с распоряжением Администрации г. Муравленко от 13.11.2012 №1707 и приказа управления образования от 23.11.2012 №426а предоставлена Учреждению для финансирования расходов на изготовление и поставку выставочного оборудования (договор с ООО «Агентство МАРТА Лимитед»), организацию питания участников Нефтегазового форума (договор с ООО «Партнеры- Ноябрьск»), изготовление и поставку полиграфической продукции (договор с ООО «Издательско-полиграфическое предприятие «Мастерская печати»), оказание услуг по нанесению логотипов, надписей и рисунков на пластиковые ручки (договор с ИП Ушковым О.В.).

Данные виды деятельности не относятся к основной уставной деятельности Учреждения, а также деятельности, которая Учреждением может осуществляться на платной основе.

В рассматриваемом случае Учреждение путем заключения договоров с иными хозяйствующими субъектами во исполнение распоряжения Администрации г. Муравленко от 13.11.2012 №1707 удовлетворяло не свои нужды, обусловленные оказанием услуг в рамках своей уставной деятельности, а нужды Администрации г. Муравленко - как самостоятельного органа местного самоуправления, наделенного статусом муниципального заказчика.

В ч.2 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» определено, что под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

В силу ч.2 ст. 18 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. На основании ч.1 ст.54 названного Закона удовлетворение муниципальных нужд производится в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении

заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Учитывая, что в соответствии с Уставом Учреждения к его задачам не относится организация питания, изготовление и поставка выставочного оборудования и полиграфической продукции, Администрация г. Муравленко для удовлетворения муниципальных нужд была не вправе передавать функцию муниципального заказчика муниципальному автономному учреждению, на которое не распространяется действие Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В силу пункта 1 статьи 72 БК РФ, части 1 статьи 54 Закона № 131-ФЗ, пункта 1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд требуется размещение заказов путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме; без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

При этом финансирование затрат на услуги для муниципальных нужд осуществляется за счет местного бюджета на основании контракта, заключенного по результатам торгов.

Автономное учреждение может быть создано для выполнения работ и оказания муниципальных услуг юридическим или физическим лицам. При этом указанные работы (услуги) являются полномочиями органов местного самоуправления. Создание автономного учреждения для выполнения работ (оказания услуг) для муниципального образования Федеральным законом от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» не предусмотрено. Указанные работы (услуги) являются муниципальной нуждой, и финансирование их выполнения осуществляется в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

Более того, вышеперечисленные виды деятельности осуществляются в рамках товарных рынков, являющихся конкурентными, в том числе на территории муниципального образования город Муравленко.

Согласно официальному сайту муниципального образования город Муравленко (http://www.muravlenko.com/gorod/organizacii_i_predpriyatiya_goroda/sfera-predostavleniya-uslug/kafe-bary/) на территории города предоставляются услуги общественного питания значительным количеством хозяйствующих субъектов (информация прилагается). Аналогичным образом не являются монополизированными рынки полиграфической продукции, выставочного оборудования и сувенирной продукции, то есть субъектный состав лиц, производящих соответствующие товары (оказывающих услуги), не ограничен только муниципальными учреждениями.

В соответствии с п.2 ч.1 ст.1 Закона о защите конкуренции, указанный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе по недопущению, ограничению, устранению конкуренции органами местного самоуправления.

При изложенных обстоятельствах принимаемые органами местного самоуправления решения, а также совершаемые действия (бездействие), должны быть направлены, помимо прочего, на реализацию целей Закона о защите конкуренции.

По смыслу п.20 ст.4 Закона о защите конкуренции муниципальные преференции представляют собой предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или

муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Учитывая, что в качестве преференции может выступать имущество (в том числе деньги), получение субсидии обеспечивает преимущества при осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам, субсидии являются преференциями.

Статьей 19 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что муниципальная преференция предоставляется исключительно в целях, предусмотренных ч.1 данной статьи, и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (ч.3 ст. 19 Закона о защите конкуренции).

На основании части 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальное задание на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), муниципальными учреждениями формируется в порядке, установленном 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).

Муниципальное задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определенных в соответствии с решением, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.

Согласно положений части 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовое обеспечение выполнения муниципальных заданий осуществляется за счет средств местных бюджетов в порядке, установленном местной администрацией.

Муниципальное задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ).

Муниципальное задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение муниципального задания бюджетным или автономным учреждением, с другой – как инструмент ориентации поставщиков муниципальных услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ).

Таким образом, использование муниципального задания как инструмента планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение муниципального задания бюджетным или автономным учреждением подразумевает определение в муниципальной нормативной-правовой базе процедуры и порядка балансировки объема задания и выделяемых бюджетных ассигнований и определения объема субсидий на выполнение муниципального задания в ходе подготовки и утверждения проекта местного бюджета.

При этом в части 1 статьи 78.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации субсидии бюджетным и автономным учреждениям предусматриваются на возмещение

нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с муниципальным заданием муниципальных услуг (выполнением работ).

Из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.

Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий устанавливается местной администрацией.

Порядок определения объема и условий предоставления субсидий из городского бюджета муниципальным учреждениям утвержден Постановлением Администрации МО город Муравленко от 24.02.2011 № 80.

Согласно пункту 20 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" муниципальными преференциями является предоставление органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, или муниципальных гарантий.

Учитывая, что в качестве преференции предоставлялись денежные средства (субсидия), а также учитывая, что полученные субсидии обеспечивают преимущества при осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам, выделенные субсидии не могут быть не признаны преференциями.

В соответствии с положениями статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации исключительно в целях, предусмотренных частью 1 указанной статьи, и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, в случае, если такое согласие требуется (часть 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ).

Таким образом, в действиях Администрации г. Муравленко, Управления образования Администрации усматриваются признаки нарушения порядка, установленного статьёй 20 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ, и могут квалифицироваться по пункту 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

В нарушение предусмотренных Законом о защите конкуренции процедур Администрация города Муравленко согласие антимонопольного органа на предоставление соответствующей преференции Учреждению не получила, тем самым обеспечила для Учреждения преимущество, которое предоставляет им по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, что не может не влиять на конкуренцию.

Согласно ч.1 ст. 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.

При этом согласно правовой позиции Высшего Арбитражного суда РФ, выраженной в постановлении Президиума ВАС РФ от 29.11.2011 N 8799/11 по делу №А66-7056/2010, достаточным основанием для вывода о нарушении ч.1 ст. 15 Закона

о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных [главой 5](#) закона.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 15 Закона 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.

При изложенных обстоятельствах Администрацией города Муравленко при издании распоряжения от 13.11.2012 № 1707, которым предусмотрено предоставление МАОУ «Многопрофильный колледж» г. Муравленко субсидии на иные цели (на организацию и проведение торжественных мероприятий, посвященных празднованию 100-летия В.И. Муравленко) в размере 1257424 руб., а фактически для удовлетворения нужд органа местного самоуправления, допущено нарушение ч.ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, устанавливающей запрет на совершение антиконкурентных действий и на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта.

В действиях Управления образования Администрации г. Муравленко по изданию приказа от 23.11.2012 № 426а о предоставлении субсидии учреждению и заключении соответствующего соглашения с учреждением усматривается нарушение ч. 1 ст. 15, ст. 19,20 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с п. 2 ст. 22 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и принимает меры по прекращению выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

На основании п. 3 ч. 1 ст. 23 антимонопольный орган принимает решения и выдает органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам и организациям обязательные для исполнения предписания, в том числе о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Учитывая то, что на момент рассмотрения дела по существу, торжественное мероприятие, посвященное празднованию 100-летия В.И. Муравленко уже было проведено, субсидия израсходована, Комиссия считает выдачу предписания нецелесообразной.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23, ч.ч. 1, 2 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, ст.ст. 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ямало-Ненецкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Муравленко и Управление образования Администрации г. Муравленко нарушившим требования п. 7 ч. 1, ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в части предоставления МАОУ «Многопрофильный лицей» муниципальной преференции (приказ Управления образования от 23.11.2012 № 436^а) - субсидии на иные цели (на организацию и проведение торжественных мероприятий, посвященных празднованию 100-летия В.И. Муравленко) в размере 1257424 руб., в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а также допущения совершения действий, направленных на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта, выразившихся в передаче полномочий по удовлетворению нужд органа местного самоуправления МАОУ «Многопрофильный лицей» (п. 2 Распоряжения Администрации от 13.11.2012 № 1707).

2. Должностному лицу Ямало-Ненецкого УФАС России рассмотреть вопрос о возбуждении административного производства в отношении должностного лица Администрации МО г. Муравленко, Управления образования Администрации МО г. Муравленко, по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

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

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой принятия решения.