

Резолютивная часть решения оглашена «04» марта 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «18» марта 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	<...>	-	заместитель руководителя Челябинского УФАС России;
Комиссии:			начальник отдела контроля торгов и
Члены Комиссии:	<...>	-	органов власти Челябинского УФАС России;
	<...>	-	главный специалист-эксперт отдела
		-	контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 07-07/15 по признакам нарушения Администрацией Копейского городского округа (ул. Ленина, д. 52, г. Копейск, 456618; далее – Администрация) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Челябинским УФАС России в ходе контроля за исполнением предписания по делу № 47-07/13 о нарушении антимонопольного законодательства в действиях Администрации установлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в создании преимущественных условий деятельности отдельному хозяйствующему субъекту, а также необоснованных препятствий осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам на соответствующих товарных рынках путем утверждения 09.01.2014 Главой Администрации муниципального задания для Муниципального учреждения Копейского городского округа «Управление благоустройством» (далее – МУ «Управление благоустройством») на 2014 год на содержание объектов имущества учреждения на территории Копейского городского округа, которые не могут являться предметом муниципального задания, поскольку единственным потребителем данных услуг является муниципальное образование.

Кроме того, в Челябинское УФАС России поступило обращение ЗАО «Цветы Урала» на бездействие Администрации, ввиду непроведения торгов на оказание услуг по содержанию объектов благоустройства на территории Копейского городского округа и по содержанию объектов озеленения на территории Копейского городского округа на 2014 год.

Представитель Администрации представил письменные пояснения от 19.02.2015 исх. № 2831-пс, от 04.03.2015 исх. № 3793-пс и на заседании Комиссии отметил следующее.

На основании пункта 3 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Как следует из пункта 1 статьи 296 ГК РФ учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются им с согласия собственника этого имущества.

В соответствии со статьями 215, 216, 296 ГК РФ право оперативного управления относится к вещным правам и включает в себя в определенной мере все составляющие права собственности – владение, пользование и распоряжение. При этом обладатель данного права, как и собственник, обязан нести бремя содержания имущества.

Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению содержания имущества муниципальных учреждений свидетельствуют о наличии у них обязанности осуществлять финансирование затрат учреждений, несущих бремя содержания закрепленного за ними муниципального имущества в пределах возникших у них ограниченных вещных прав.

На основании пункта 9 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» имущество (движимое и недвижимое) закреплено за МУ «Управление благоустройством» на праве оперативного управления.

Согласно пункту 6 статьи 9.2 названного закона финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем, расходов на плату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Частью 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определено, что в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицами и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

В связи с этим, по мнению ответчика, выдача муниципального задания МУ «Управление благоустройством» в части содержания объектов соответствует нормам действующего законодательства.

Изучив материалы дела, заслушав доводы и объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

Распоряжением Администрации от 28.06.2010 № 1545-р создано автономное учреждение Копейского городского округа «Управление благоустройством».

Постановлением Администрации от 21.12.2012 № 1899 создано МУ «Управление благоустройством» путем изменения типа существующего автономного учреждения, а также утвержден Устав муниципального учреждения.

В соответствии с пунктом 1.1 Устава МУ «Управление благоустройством» муниципальное учреждение является некоммерческой организацией, созданной для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, тип учреждения – бюджетный. Функции и полномочия учредителя МУ «Управление благоустройством» осуществляет Администрация. Предметом деятельности учреждения является содержание и благоустройство территории Копейского городского округа.

Постановлением Администрации от 17.12.2013 № 4150-п на праве оперативного управления за МУ «Управление благоустройством» закреплено муниципальное имущество: Площадь Красных партизан; Сквер Красных партизан; Сквер Борцам революции; Сквер 60 лет Победы; Сквер на площади Трудовой славы; Сквер Ветеран; Сквер Карла Маркса; Сквер по пр. Ильича; Сквер Павшим шахтерам; Сквер Редикорцева; Сквер Сулягина; Сквер Темника; Сквер Хохрякова; Сквер по ул. 4-ая Пятилетка; Сквер возле клуба «Союз»; Сквер в районе ДК им. Бажова; сквер в районе школы № 45 по ул. Мира; Сквер в районе ДК им. Лермонтова; Сквер на пл. им. Маяковского; Сквер в районе ДК им. Вахрушева; Сквер в районе ДК им 30 лет ВЛКСМ; Сквер в районе ДК им. Петрякова; Городской парк отдыха по ул. Борьбы, д. 20; Сквер на площади Красных партизан.

Согласно статье 6 БК РФ государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Муниципальные задания для МУ «Управление благоустройством» формирует и утверждает орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя (пункт 2.6 Устава муниципального учреждения). При этом учреждение не вправе отказаться от выполнения муниципального задания.

Главой Администрации 09.01.2014 утверждено муниципальное задание для МУ «Управление благоустройством» на 2014 год и 31.12.2014 – муниципальное задание для МУ «Управление благоустройством» на 2015 год, в соответствии с которыми под муниципальной работой понимается содержание объектов имущества МУ

«Управление благоустройством» на территории Копейского городского округа.
Содержание муниципальной работы:

- уборка территории объектов;
- формовочная обрезка кустарника, деревьев;
- выкашивание газонов газонокосилкой;
- посадка цветников;
- уход за цветниками (прополка, рыхление, полив);
- валка деревьев с применением автогидроподъемника либо без его использования.

Источником финансирования выполнения указанных работ являются средства бюджета городского округа.

В соответствии с соглашениями о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на выполнение работ № 2 от 20.01.2014 и № 5 от 12.01.2015 размер субсидии на финансовое обеспечение выполнения работ составляет 15 миллионов рублей.

В соответствии с частью 1 статьи 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать в том числе определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг.

Однако муниципальные задания для МУ «Управление благоустройством» на 2014 и 2015 годы не содержат указанных сведений, что не соответствует статье 69.2 БК РФ.

Согласно пункту 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах ОМСУ) организация благоустройства территории поселения (включая озеленение) относится к вопросам местного значения городского округа.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 части 1 статьи 17 Закона об общих принципах ОМСУ).

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, регулируются 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).

Согласно статье 72 БК РФ 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 с учетом положений настоящего Кодекса. Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных [пунктом 3](#) настоящей статьи.

В соответствии со статьей 2 Закона о контрактной системе нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе, должны соответствовать данному закону.

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 местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд.

Применительно к рассматриваемому случаю деятельность МУ «Управление благоустройством» по выполнению на основании муниципальных заданий на 2014 и 2015 годы работ по содержанию объектов имущества по существу направлена на обеспечение за счет средств местного бюджета потребностей муниципального образования «Копейский городской округ» в работах, необходимых для решения администрацией вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления.

Исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ по содержанию объектов имущества (включая озеленение) является муниципальной нуждой, а не муниципальной работой, поскольку потребность в выполнении указанных работ возникает у муниципального образования, а не отдельных заявителей.

Выдача Администрацией МУ «Управление благоустройством» муниципальных заданий на 2014 и 2015 годы на выполнение работ, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами, с нарушением требований БК РФ и Закона о контрактной системе противоречит требованиям антимонопольного законодательства.

Работы по содержанию объектов - площадей, скверов, парков (в том числе озеленению) являются конкурентными видами деятельности и могут осуществляться хозяйствующими субъектами любой организационно-правовой формы.

Комиссия отмечает, что до утверждения МУ «Управление благоустройством» муниципальных заданий на 2014 и 2015 годы Администрацией в 2012 годах проводились конкурентные процедуры по отбору подрядчиков на выполнение рассматриваемых работ, участие в которых принимали несколько участников размещения заказа.

Так, в 2012 году Администрацией проводилось три аукциона на отбор подрядчика на выполнение работ по озеленению территории Копейского городского округа, участие в которых в зависимости от конкретных торгов приняли: ЗАО «Цветы Урала», ООО «Уралгеосфера» и ООО «Челябгорзеленстрой», МУП «Управление благоустройством» (номера извещений о проведении аукционов: 0169300025312000267, 0169300025312000234).

В 2012 году Администрацией также проводилось три аукциона на отбор подрядчика на выполнение работ по содержанию объектов благоустройства на территории Копейского городского округа, участие в которых в зависимости от конкретных торгов приняли: ЗАО «Цветы Урала», ООО «Уралгеосфера», МУП «Управление благоустройством» и ООО СК «СтройГрупп» (номера извещений: 0169300025312000342, 0169300025312000085, 0169300025312000297).

Установив безальтернативный порядок выполнения работ по содержанию объектов - площадей, скверов, парков (в том числе озеленению) посредством выдачи муниципальных заданий без проведения конкурентных процедур Администрация создала необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы – МУ «Управление благоустройством», в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующему товарному рынку, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения публичных процедур, и в случае признания победителями – выполнять указанные работы.

Доводы Администрации о том, что муниципальные задания выданы МУ «Управление благоустройством» на основании пункта 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях и части 1 статьи 78.1 БК РФ не могут быть приняты Комиссией во внимание по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 78.1 БК РФ и пункту 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Тогда как в рассматриваемом случае у Администрации отсутствовали правовые основания для выдачи МУ «Управление благоустройством» муниципальных заданий на выполнение работ по содержанию объектов. В связи с этим Администрация не могла осуществлять финансовое обеспечение выполнения таких муниципальных заданий, в том числе с учетом расходов на содержание имущества, закрепленного за бюджетным учреждением.

Закрепление Постановлением Администрации от 17.12.2013 № 1450-п имущества за МУ «Управление благоустройством» на праве оперативного управления в целях осуществления содержания такого имущества путем выдачи муниципального задания не соответствует положениям Закона о контрактной системе.

Кроме того, в соответствии со статьей 296 ГК РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Однако в материалы дела не представлены документы, свидетельствующие о пользовании МУ «Управление благоустройством» имуществом, закрепленным за ним Постановлением Администрации от 17.12.2013 № 1450-п. В связи с чем можно прийти к выводу, что единственной целью закрепления данного имущества за муниципальным учреждением является предоставление бюджетных средств в виде субсидий в целях содержания такого имущества.

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, в частности, необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2).

Таким образом, действия Администрации по утверждению муниципальных заданий для МУ «Управление благоустройством» на 2014 и 2015 годы привели к созданию необоснованных преимуществ осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту и могли привести к устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ по содержанию объектов имущества на территории Копейского городского округа (уборка территории объектов; формовочная обрезка кустарника, деревьев; выкашивание газонов газонокосилкой; посадка цветников; уход за цветниками (прополка, рыхление, полив); валка деревьев с применением автогидроподъемника либо без его использования), что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Администрации Копейского городского округа по утверждению муниципальных заданий для МУ «Управление благоустройством» на 2014 и 2015 годы, что привело к созданию необоснованных преимуществ осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту и могло привести к устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ по содержанию объектов имущества на территории Копейского городского округа (уборка территории объектов; формовочная обрезка кустарника, деревьев; выкашивание газонов газонокосилкой; посадка цветников; уход за цветниками (прополка, рыхление, полив); валка деревьев с применением автогидроподъемника либо без его использования).

2. Выдать Администрации Копейского городского округа предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административных правонарушений.

4. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

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

17.03.2015

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 07-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства

18 марта 2015 года

г. Челябинск

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

Председатель	<...>	- заместитель руководителя Челябинского УФАС России;
Комиссии:		начальник отдела контроля торгов и
Члены Комиссии:	<...>	- органов власти Челябинского УФАС России;
		главный специалист-эксперт отдела
	<...>	- контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), на основании своего решения от 18 марта 2015 года по делу № 07-07/15 о нарушении Администрацией Копейского городского округа (ул. Ленина, д. 52, г. Копейск, 456618) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации Копейского городского округа **с даты получения настоящего предписания** совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно при внесении изменений в муниципальное задание для Муниципального учреждения Копейского городского округа «Управление благоустройством» и утверждении новых муниципальных заданий для указанного учреждения не включать в муниципальные задания выполнение работ по содержанию объектов имущества на территории Копейского городского округа (уборка территории объектов; формовочная обрезка кустарника, деревьев; выкашивание газонов газонокосилкой; посадка цветников; уход за цветниками (прополка, рыхление, полив); валка деревьев с применением автогидроподъемника либо без его использования), которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами.

2. Администрации Копейского городского округа в доказательство исполнения настоящего предписания **в трехдневный срок со дня исполнения пункта 1 настоящего предписания, но не позднее 31 декабря 2015 года**, направить в

Челябинское УФАС России надлежащим образом заверенные копии всех изменений в муниципальное задание для Муниципального учреждения Копейского городского округа «Управление благоустройством» на 2015 год или муниципальных заданий для указанного учреждения на 2016 год.

3. Администрации Копейского городского округа в доказательство исполнения настоящего предписания **в срок до 31 декабря 2015 года** направить в Челябинское УФАС России надлежащим образом заверенные копии документов, подтверждающих способ отбора подрядчика на выполнение работ по содержанию объектов имущества на территории Копейского городского округа (уборка территории объектов; формовочная обрезка кустарника, деревьев; выкашивание газонов газонокосилкой; посадка цветников; уход за цветниками (прополка, рыхление, полив); валка деревьев с применением автогидроподъемника либо без его использования), например: актов органа местного самоуправления, извещений о проведении конкурентных процедур, составленных в ходе их проведения протоколов, муниципальных контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных процедур и др.

Пакет документов, представленный в доказательство исполнения предписания, должен быть заверен печатью организации и подписью должностного лица, прошит и пронумерован, представлен с сопроводительным письмом и описью документов.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6. статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание

антимонопольного органа.

<...>

(351) 265-93-79

17.03.2015