ДОКЛАД

о системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в Администрации Каменского городского округа за 2019 год

Настоящий доклад подготовлен в соответствии Постановлением Главы МО Каменский городской округ от 27.09.2019 N 1813 «Об утверждении Положения о создании и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в Администрации муниципального образования «Каменский городской округ».

В целях выявления комплаенс-рисков в 2019 году Администрации муниципального образования «Каменский городской округ» (далее Администрация) проведены следующие мероприятия:

анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства в деятельности Администрации, ее отраслевых (функциональных) и территориальных органов (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел);

мониторинг и анализ практики применения Администрацией, ее отраслевыми (функциональными) и территориальными органами антимонопольного законодательства.

По результатам анализа нарушений антимонопольного законодательства за 2020 г. выявлены следующие нарушения антимонопольного законодательства:

Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области вынесло предупреждение в адрес Администрации муниципального образования «Каменский городской округ» о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Из содержания предупреждения № 8 от 16.03.2020 Управлением Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области установлено наличие в бездействии Администрации муниципального образования «Каменский городской округ» относительно проведения конкурентных процедур по определению подрядчиков на выполнение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог на территории Каменского ГО, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных п. 7 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2016 № 135-Ф3 «О защите конкуренции».

Администрация не согласилась с указанным предупреждением и обратилась в арбитражный суд.

Судами всех инстанций предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области оставлено в силе со следующей мотивировкой.

Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" регламентирует организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации. Целями Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (статья 1 названного закона).

Частью 1 статьи 15 Закона о конкуренции предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с ч. 2 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции основанием для выдачи предупреждения является установление антимонопольным органом признаков нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении ст. 15 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

На основании п. 3.2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган выдает предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе.

Как следует из обстоятельств дела, ИП Бабушкин Н.С. в своем обращении в УФАС ссылается на то, что им в адрес Администрации Каменского городского округа направлен запрос о предоставлении информации о проведении Администрацией Каменского городского округа конкурсных процедур по определению подрядчиков на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения территориальных органов Администрации Каменского городского округа на 2020.

Письмом от 19.11.2019 № 01-25/6099 Администрацией Каменского городского округа направлена информация в адрес ИП Бабушкина Н.С. о том, что в 2020 году работы по содержанию автомобильных дорог на территории Каменского городского округа будет осуществлять Муниципальное казенное учреждение «Управление хозяйством Каменского городского округа», а конкурсные процедуры по данным видам работ проводиться не будут.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131- ФЗ) утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 17 Федерального закона N 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают, в том числе , полномочиями на создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с разрешением вопросов местного значения, в соответствии с частью 2 статьи 18 Федерального закона N 131-ФЗ исполняются за счет средств местных бюджетов.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 52 Федерального закона N 131-ФЗ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 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 с учетом положений настоящего Кодекса.

***В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, в том числе для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственным внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетным фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии пунктами 1 и 2 настоящей статьи*** функций и полномочий.

***Таким образом, законом установлена обязанность государственных органов, в том числе органов местного самоуправления, осуществлять закупки товаров, работ и услуг только в соответствии с Федеральным законом N 44-ФЗ. Наличие у органа местного самоуправления самостоятельных полномочий по созданию муниципальных учреждений, а также распределению бюджета и осуществлению закупок товаров, работ и услуг не исключает необходимости соблюдения при этом законодательства о контрактной системе.***

Согласно п. 11 ст. 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели.

Согласно п. 6 ст. 3 Закона о дорожной деятельности дорожная деятельность -деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Содержание дорог включает в себя поддержание надлежащего технического состояния технических средств. При этом к техническим средствам организации дорожного движения ГОСТ Р 52289-2004 от 15.12.2004 относит дорожные знаки, разметку, светофоры, дорожные ограждения и направляющие устройства.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее - Закон о безопасности дорожного движения) деятельность по организации дорожного движения должна осуществляться на основе комплексного использования технических средств и конструкций, применение которых регламентировано действующими в Российской Федерации техническими регламентами и предусмотрено проектами и схемами организации дорожного движения.

Мероприятия по организации дорожного движения, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест) в границах населенных пунктов, осуществляются в целях повышения безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, являющимися собственниками или иными владельцами автомобильных дорог (ч. 1 ст. 21 Закона о безопасности дорожного движения).

В связи с этим установка, обслуживание и текущий ремонт дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств, создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест) отнесено законодательством к дорожной деятельности и осуществляется с целью обеспечения безопасности дорожного движения. Данные виды работ (услуг) осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение названных услуг (работ) является потребностью муниципального образования.

Как указано ранее, на основании ч. 1 ст. 54 Закона о местном самоуправлении закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются 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).

Пунктом 3 статьи 3 Закона о контрактной системе установлено, что закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно ч. 1 ст. 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений (ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе).

Следовательно, как верно указал суд первой инстанции, применение норм законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является обязательным при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для муниципальных нужд.

Применение Федерального закона N 44-ФЗ является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд.

Муниципальная нужда предполагает отсутствие у органа местного самоуправления товаров, услуг, работ, необходимых для решения вопросов местного значения, в связи с чем, возникает необходимость их приобретения у третьих лиц.

Исходя из системного толкования законодательства, выполнение спорных работ является муниципальной нуждой, а не муниципальной работой, поскольку потребность в выполнении указанных работ возникает у муниципального образования, а не отдельных заявителей.

Таким образом, в бездействии Администрации Каменского городского округа относительно проведения конкурсных процедур по определению подрядчиков на выполнение работ ремонта и содержания автомобильных дорог на территории Каменского городского округа усматриваются признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области вынесло предупреждение о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем принятия всех зависящих от администрации по аннулированию конкурсов по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами (извещения №№ 240519/17472639/02, 240519/17472639/03, 240519/17472639/04, 240519/17472639/05,240519/17472639/06, 240519/17472639/07, 240519/17472639/08, 240519/17472639/09, 240519/17472639/10,

240519/17472639/11, 240519/17472639/12,240519/17472639/13, 240519/17472639/14, 240519/17472639/16 на сайте [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru)) и созыву общего собрания собственников помещений в многоквартирных домах в целях установления факта выбора способа управления многоквартирными домами и его реализации.

Основанием для вынесения оспариваемого предупреждения послужили выводы управления о проведении администрацией конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами, расположенных по адресам: с. Позариха, ул. Лесная, д. 3, 5, ул. Механизаторов, д. 1, 2а, 4, 5, 6, 6а, 7, 9, 10, 15, 33, ул. Набережная, д. 1 (далее - многоквартирные дома) в отсутствие уведомления всех собственников помещений в многоквартирных домах, что образует признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЭ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

Администрация не согласилась с указанным предупреждением и обратилась в арбитражный суд.

Судами всех инстанций предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области оставлено в силе со следующей мотивировкой.

Согласно ч. 2 ст. 161 Жилищного кодекса РФ (далее - ЖК РФ) собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления многоквартирным домом: - непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, количество квартир в котором составляет не более чем 30; - управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом; - управление управляющей организацией.

В соответствии со ст. 45 и 46 ЖК РФ решение о выборе способа управления считается принятым только в случае присутствия при проведении общего собрания более 50% собственников помещений в многоквартирном доме. Решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, принимаются большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме.

В случае выбора собственниками помещений многоквартирного дома способа управления многоквартирным домом управляющей организацией в соответствии со ст. 162 ЖК РФ с каждым собственником помещения в таком доме заключается договор управления на условиях, указанных в решении общего собрания. При этом собственники помещений в данном доме, обладающие более чем 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме, выступают в качестве одной стороны заключаемого договора.

При незаключении договора с управляющей организацией собственниками помещений в данном доме, обладающие более чем 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме, или при незаключении договора управления всеми собственниками помещений многоквартирного дома способ управления многоквартирным домом не реализован. Таким образом, орган местного самоуправления обязан провести открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом.

В соответствии с ч. 4 ст. 161 ЖК РФ орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством РФ, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение 6 месяцев до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

Порядок проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом утвержден Постановлением Правительства РФ от 06.02.2006 № 75 (далее - Порядок № 75).

Согласно п. 3 Порядка № 75 конкурс проводится, если: 1) собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом, в т.ч. в следующих случаях: собственниками помещений в многоквартирном доме общее собрание по вопросу выбора способа управления многоквартирным домом не проводилось или решение о выборе способа управления многоквартирным домом не было принято; по истечении двух месяцев после вступления в законную силу решения суда о признании несостоявшимся общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросу выбора способа управления многоквартирным домом повторное общее собрание не проводилось или решение о выборе способа управления многоквартирным домом не было принято; 2) принятое собственниками помещений в многоквартирном доме решение о выборе способа управления домом не реализовано, в т.ч. в следующих случаях: - большинство собственников помещений в многоквартирном доме не заключили договоры, предусмотренные ст. 164 ЖК РФ; собственники помещений в многоквартирном доме не направили в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти документы, необходимые для государственной регистрации товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива; не заключены договоры управления многоквартирным домом, предусмотренные ст. 162 ЖК РФ; 3) до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано; 4) в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке выдано разрешение на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома.

Таким образом, если собственниками помещений в многоквартирном доме общее собрание по вопросу выбора способа управления многоквартирным домом не проводилось или решение о выборе способа управления многоквартирным домом не было принято, а также по истечении двух месяцев после вступления в законную силу решения суда о признании несостоявшимся общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросу выбора способа управления многоквартирным домом повторное общее собрание не проводилось или решение о выборе способа управления многоквартирным домом не было принято, органом местного самоуправления проводится открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом.

Согласно ч. 2 ст. 163 ЖК РФ управление многоквартирным домом, в котором доля Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет более чем 50%, осуществляется на основании договора управления данным домом, заключенного с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, который проводится в порядке, установленном Правительством РФ в соответствии с ч. 4 ст. 161 ЖК РФ.

По смыслу правовой позиции, изложенной в абз. 5 п. 7.4 Постановления Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 № 10-П, на орган местного самоуправления ЖК РФ возлагается обязанность по своевременному созыву общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме для решения отнесённого к компетенции такого собрания вопроса. Данная обязанность - исходя из принципа поддержания доверия граждан к закону и с учетом социальной природы Российского государства, а также фактически сложившихся между ним и гражданами в течение десятилетий отношений в жилищной сфере - подразумевает и возложение на орган местного самоуправления обязанности по надлежащему информированию граждан о возможных способах управления многоквартирном домом, последствиях выбора одного из них, надлежащих порядка и форм принятия соответствующего решения и его реализации, а также по оказанию помощи собственникам расположенных в них помещений (прежде всего - собственникам жилых помещений) в принятии того или иного решения в должной форме и по разъяснению порядка его реализации. Неисполнение органом местного самоуправления этой обязанности создавало бы препятствия для осуществления собственниками помещений в многоквартирном доме данного права и тем самым приводило бы к ограничению права собственности указанных лиц, как оно определено ст. 35 (части 1 и 2) Конституции РФ. Соответственно, принятие органом местного самоуправления решения о проведении конкурса и (или) об отказе от его проведения допустимо лишь после того, как им были предприняты все необходимые меры, направленные на проведение общего собрания собственников помещений в данном доме, которое, однако, не было проведено либо в силу каких-либо причин на нем не было принято соответствующее решение, а также если принятое решение в установленный законом срок не было реализовано.

С учетом изложенного суды первой и апелляционной инстанций обоснованного согласились с позицией антимонопольного органа о том, что администрация должна провести собрания собственников помещений в многоквартирных домах для установления степени реализации собственниками помещений в многоквартирном доме своего права по выбору способа управления, а также решить вопрос о необходимости проведения конкурса по отбору управляющей организации либо невозможности его проведения.

В силу 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Суды установили, что конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами проведен администрацией в отсутствие предпринятых мер по созыву общего собрания собственников помещений, признали правомерным вывод управления о наличии в бездействии администрации признаков нарушения положений ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции».

Начальник отдела по правовой

и кадровой работе Администрации И.В. Вощикова

Справочно: доклад о системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в Администрации Каменского городского округа за 2019 год подготовлен начальником отдела по правовой и кадровой работе Администрации И.В. Вощиковой, направлен для утверждения на Коллегию при Главе муниципального образования "Каменский городской округ" (далее – Коллегия), вместе с тем во исполнение постановления Главного государственного врача Свердловской области от 10 апреля 2020 года № 05/02-2 «О введении ограничительных мероприятий на объектах Свердловской области» заседания Коллегии в период с апреля 2020 г. по май 2020 г. не проводились