Доклад государственного инспектора отдела антимонопольного контроля хозяйствующих субъектов - Пономаревой Ирины Александровны

«О практике применения антимонопольного законодательства по  
пресечению «ухода» от конкурентных процедур органами государственной  
власти и местного самоуправления путем создания и финансирования

хозяйствующих субъектов»

Федеральная антимонопольная служба в ходе обобщения практики территориальных органов по применению антимонопольного законодательства по пресечению «ухода» от конкурентных процедур органами государственной  
власти и местного самоуправления путем создания и финансирования хозяйствующих субъектов направила практику по делам в которых выявляются схемы «ухода» от торгов (иных конкурентных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации) посредством совершения действий, сделок и принятия актов, внешне не противоречащих законодательству, но имеющих своей целью прикрыть сделку, которая должна быть заключена на торгах. Такие действия должны квалифицироваться как действия в обход закона.

В настоящее время существует три категории дел, связанных с нарушением статей 15, 16 Закона о защите конкуренции.

К первой группе относятся факты нарушения требований части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выраженные в передаче функции органов власти и местного самоуправления хозяйствующим субъектам с наделением их соответствующим финансовым обеспечением для выполнения таких функций (передача функций заказчика работ и услуг для государственных и муниципальных нужд).

Примеры таких нарушений имеют место в различных отраслях и сферах деятельности.

В таких как **дорожное строительство и ремонт**, **капитальный ремонт объектов социальной сферы, школьное питание, информационно-техническое обеспечение деятельности органов власти, сфера культуры и искусства.**

Примерами нарушений по части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции данных отраслей и сфер являются:

- когда организация в нарушение возложенных на нее полномочий перестала фактически осуществлять функции государственного заказчика на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд дорожной отрасли края, наделив данными полномочиями вновь созданное учреждение;

- когда орган местного самоуправления наделил автономное учреждение функциями органа местного самоуправления путем предоставления субсидии, в результате которых Учреждение получило возможность осуществлять расходование средств из бюджета на приобретение товаров, работ, услуг, необходимых для удовлетворения муниципальных нужд (выполнение работ по капитальному ремонту задания образовательного учреждения), без соблюдения процедур, предусмотренных Законом 44-ФЗ;

- когда переданы полномочия органа местного самоуправления по реализации муниципальных, региональных и федеральных программ по обеспечению доступного и сбалансированного здорового питания, отнесенного к функциям органов местного самоуправления, иным хозяйствующим субъектам, в том числе созданным в форме автономного учреждения, что прямо запрещено положением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции;

- когда наделено бюджетное учреждение функциями (полномочиями) органа власти по информационно-техническому обеспечению деятельности иных органов власти.

По смыслу статьи 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг заявителем в отношении государственной или муниципальной услуги может выступать физическое или юридическое лицо, но никак не государственный орган, его территориальные органы, органы государственных внебюджетных фондов и их территориальные органы, органы местного самоуправления.

При таких обстоятельствах судебные инстанции, исходя, в том числе из значения термина «государственные услуги», приведенного в Законе об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, руководствуясь вышеуказанными нормами статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях и БК РФ, мотивированно признали невозможным создание бюджетного учреждения для цели выполнения работ, оказания услуг, потребителем которых будет являться орган государственной власти;

- когда автономное учреждение, которой в рамках государственного задания была выделена субсидия на организацию и проведение культурно-досуговых мероприятий, осуществляла их не своими силами, а с привлечением на основании гражданско-правовых договоров, заключенных без проведения конкурентных процедур, других хозяйствующих субъектов, фактически исполняло функции государственного заказчика, возложенные в данном случае исключительно на Министерство культуры.

Указанные действия являются совмещением функций органа государственной власти и хозяйствующего субъекта и нарушают запрет, установленный ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Итак, второй группой нарушений является создание преимуществ унитарным предприятиям, бюджетным и автономным учреждениям, являющимся хозяйствующими субъектами, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке, а, следовательно, создание препятствий осуществлению деятельности таких прочих хозяйствующих субъектов, создание барьеров входа на рынок для них (в данном случае на предприятие или учреждение не возлагаются функции органа власти (функции заказчика), а оно само выполняет работы или оказывает услуги как хозяйствующий субъект).

Такие нарушения квалифицируются по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, согласно которой 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 том числе запрещается:

необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

создание дискриминационных условий;

И такие нарушения также имеют место в различных отраслях.

В таких как **организация питания в дошкольных учреждениях, содержание дорого и благоустройство территории, сфера проектирования, содержания мест захоронений, производство и транслирование радио-и телевизионных программ**.

Примерами нарушений по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции данных отраслей являются:

- когда органы власти предоставляют учреждениям на основании муниципального задания права на выполнение работ для муниципальных нужд, которые финансируется путем выделения соответствующих субсидий из бюджета без проведения обязательных процедур, установленных законодательством о контрактной системе. Данное нарушение квалифицируется по пунктам 2 и 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции;

- когда бюджетные средства выделяются для оказания услуг по содержанию мест захоронения, в том числе отвод земельных участков без соблюдения обязательных процедур, установленных законодательством о контрактной системе.

К **третьей группе** нарушений относятся действия органов власти и хозяйствующих субъектов по созданию государственных учреждений, выдача им государственных заданий с последующим субсидированием, и расходование бюджетных средств без проведения конкурентных процедур. Подобные действия «в обход закона» на практике могут признаваться в качестве запрещенных антиконкурентных соглашений.

Согласно статье 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции

Такие нарушения также имеют место в различных отраслях.

В таких как сфера информатизации, выполнение работ по ремонту.

Примерами таких нарушений по статье 16 Закона о защите конкуренции данных отраслей являются:

- когда выдача учреждению государственных заданий позволило ему расходовать средства из бюджета региона на выполнение работ по созданию единой интеграционной пространственной ГИС региона без соблюдения процедур, предусмотренных Законом 44-ФЗ, что является нарушением пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции;

- когда заключено соглашение, которым учреждению была предоставлена субсидия на выполнение работ по ремонту объектов, относящихся к собственности муниципального образования, без проведения конкурентных процедур. Данные действия фактически направлены на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок производства общестроительных работ, что свидетельствует об ограничении конкуренции и нарушении п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.