**«Деятельность бюджетных учреждений с точки зрения антимонопольного законодательства» часть 2**

Кемеровское УФАС России является исполнителем по специализации «Практика выявления и доказывания нарушения статей 15, 16 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии органами власти решений о создании бюджетных учреждений и предоставлении им субсидий на оказание работ для нужд муниципального образования».

В рамках темы специализации Кемеровское УФАС России пришло к выводам о том, что действия органов власти и управления, выразившиеся в передаче бюджетным учреждениям полномочий, связанных с решением вопросов местного значения, финансовом обеспечении таких работ путем предоставления соответствующих субсидий, следует квалифицировать как нарушение частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона «О Защите конкуренции».

Поскольку решение вопросов местного значения является расходным обязательством муниципального образования, обусловленным законом, то должно предусматриваться в бюджете города в качестве самостоятельного расходного обязательства на очередной финансовый год. Их решение не должно компенсироваться посредством наделения бюджетного учреждения полномочиями органа местного самоуправления, установления данному учреждению муниципального задания, предоставления субсидий. Применение норм законодательства «О контрактной системе» является обязательным при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для муниципальных нужд.

Арбитражные суды также подержали позицию антимонопольных органов при рассмотрении подобных споров (дела № А27-12044/2013, А19-10396/2013, А19-1230/2013, А76-27176/15). Судами было отмечено, что работы, связанные с решением вопросов местного значения, являются муниципальной нуждой, а не муниципальной услугой, так как потребность в данных работах возникает у муниципального образования, а не у отдельных заявителей.

Также Арбитражными судами не были приняты во внимание доводы органов местного управления в части, касающейся правомерности предоставления субсидий муниципальным казенным предприятиям в целях решения вопросов местного значения со ссылкой на статью 78 Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг.

Как указал Арбитражный суд Кемеровской области в решении по делу № А27-4594/2014, названная выше норма права не устанавливает исключения, и не содержит положений о том, что предоставление субсидий являлось одной из форм размещения заказов для муниципальных нужд и при предоставлении субсидий не требуется проведение торгов. Из указанной нормы не следует, что субсидии выделяются в целях покрытия расходов на оказание услуг и выполнение работ для муниципальных нужд.

Установленные статьей 78 Бюджетного кодекса РФ денежные средства (субсидии) нельзя расценивать как оплату за реализованные товары, работы, услуги. Субсидии являются бюджетными средствами, предоставляемыми юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям на безвозмездной основе и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Имущество (работы, услуги) или имущественные права считаются полученными безвозмездно, если получение этого имущества (работ, услуг) или имущественных прав не связано с возникновением у получателя обязанности передать имущество (имущественные права) передающему лицу (выполнить для передающего лица работы, оказать передающему лицу услуги) (часть 2 статьи 248 Налогового кодекса РФ).

Между тем, муниципальное казенное предприятие получало субсидии за оказание конкретных услуг и выполнение работ. Поскольку выполняемые работы и оказываемые услуги носили возмездный характер, их финансирование за счет местного бюджета не соответствует понятию субсидий, приведенному в статье 78 Бюджетного кодекса РФ.

Также Арбитражный суд Кемеровской области по указанному делу признал вывод Кемеровского УФАС России о неприменимости к спорным правоотношениям положений статьи 20 Федерального закона от 14.12.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» правомерным, указав, что в соответствии с пунктом 2 статьи 20 Закона № 161-ФЗ собственник имущества казенного предприятия вправе, в том числе, доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Из совокупности и взаимосвязи норм права, регулирующих заключение договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, следует, что нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать Законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные [способы](consultantplus://offline/ref=6C2A969088B552EEB002DB221056CE3C2825DC105C7F60093B1D0415AB4EF0F849CDF7FEEC92B947S5l4I) определения исполнителей (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком, в случаях прямо, предусмотренных Законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В процессе рассмотрения дела было установлено, что к рассматриваемым в настоящем деле правоотношениям не могут быть применены положения, установленные для закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

При таких обстоятельствах Кемеровское УФАС России приходит к выводу о том, что иное понимание органами местного самоуправления норм действующего законодательства РФ, регулирующих правоотношения, связанные с решением вопросов местного значения, приводит к тому, что орган местного самоуправления по своему усмотрению может принимать решения о создании нового хозяйствующего субъекта, обеспеченного гарантированным рынком сбыта своих услуг, обладающего правом на осуществление деятельности, приносящей доход на товарном рынке, на котором орган местного самоуправления выступает заказчиком товаров, работ, услуг для нужд муниципального образования.

Однако в рамках темы специализации Кемеровское УФАС России столкнулось с рядом неточностей, недостатков, которые содержит действующее законодательство РФ, в соответствии с которым осуществляют свою деятельность бюджетные учреждения.

Имеющаяся судебная практика указывает нам на следующие проблемные вопросы:

Так, из системного толкования положений статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что субсидии могут предоставляться на цели, не связанные с выполнением бюджетными и автономными учреждениями государственного или муниципального задания. Перечень целей, на которые могут предоставляться субсидии, является открытым.

Руководствуясь положениями указанной правовой нормы, органы местного самоуправления имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляют за муниципальными учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Как правило на праве оперативного управления закрепляется такое имущество, как дороги местного значения, придорожное хозяйство, объекты культуры, парки, скверы и т.п.

При этом обладатель данного права, как и собственник, обязан нести бремя содержания имущества. Под бременем содержания имущества следует понимать обязанность лица поддерживать имущество в исправном, безопасном и пригодном для эксплуатации в соответствии с назначением имущества состоянии и нести связанные с этим расходы.

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

Если имущество (территория) бюджетного учреждения не является территорией общего пользования, то ремонт и благоустройство такой территории не являются муниципальной нуждой, следовательно, предоставление таких субсидий является обоснованным, действия органов власти и управления не могут быть расценены как содержащие признаки нарушения антимонопольного законодательства (решение по делу № А27 - 10772/2013).

В решении Арбитражного суда республики Марий Эл № А38-714/2014 в частности указано, что передача автомобильных дорог общего пользования в хозяйственное ведение унитарных предприятий императивными нормами права не запрещена, следовательно, такая передача является допустимой и правомерной.

Вывод о том, что поддержание в надлежащем состоянии автомобильных дорог общего пользования, их ремонт, содержание является муниципальной нуждой, потребность в удовлетворении которой должна осуществляться исключительно путем размещения муниципального заказа, в рассматриваемой ситуации признан ошибочным в силу положений статьи 210 Гражданского кодекса РФ, так как у унитарного предприятия как законного владельца имущества возникло бремя содержания автомобильных дорог от своего имени, что обязывает его нести расходы по поддержанию дорог в надлежащем состоянии, их ремонту. Возникшие убытки и понесенные расходы правомерно компенсированы собственником путем предоставления соответствующих субсидий.

Иная ситуация складывается с закреплением муниципального имущества, в частности автомобильных дорог, на праве оперативного управления за учреждением и казенным предприятием.

В решении Арбитражного суда Кировской области по делу № А28-12026/2015 указано, что передача в оперативное управление автомобильных дорог бюджетному учреждению и предоставлению ему права на выполнение работ (работы по содержанию автомобильных дорог) в целях удовлетворения муниципальных нужд на основании муниципального задания без проведения торгов не может свидетельствовать о правомерности данных действий органа местного самоуправления, так как подобные действия не могут не влиять на конкуренцию, ставят бюджетные учреждения в неравные, более выгодные условия деятельности по сравнению с иными хозяйствующими субъектами.

Арбитражный суд Челябинской области по делу № А76-14884/2013 пришел к следующим выводам относительно правомерности закрепления муниципального имущества на праве оперативного управления за учреждением:

Как следует из статьи 296 Гражданского кодекса 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 этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

По договору о закреплении муниципального имущества на праве оперативного управления за автономным учреждением, осуществляющим деятельность в сфере культуры, было закреплено имущество, являющееся муниципальной собственностью, в том числе уличные беседки, скамейки, урны, подземные переходы, киоски, павильоны.

В силу совокупности норм права, а также положений Устава автономного учреждения последнее должно осуществлять владение, пользование и распоряжение закрепленным за ним имуществом в целях осуществления своей деятельности в определенной сфере, в рассматриваемом случае – в сфере культуры.

Следовательно, комиссия Челябинского УФАС России от 02.07.2013 по делу № 31-07/13 пришла к обоснованному выводу о том, что действия Управления культуры Администрации города вступают в противоречие с требованиями части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части наделения учреждения «функциями органа местного самоуправления посредством предоставления возможности осуществления их полномочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом не в соответствии с целями создания автономного учреждения и назначением имущества, переданного учреждению в оперативное управление.

Из буквального толкования статьи 2 Закона об автономных учреждениях следует, что автономные учреждения создаются в целях выполнения работ и оказания муниципальных услуг, но не в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления. Автономные учреждения не имеют право на получение субсидий на «иные цели», которые не относятся к основному виду их деятельности.

В результате проделанной работы Кемеровское УФАС России столкнулось с проблемным вопросом относительно правомерности передачи в хозяйственное ведение, закрепления на праве оперативного управления за бюджетными учреждениями такого муниципального имущества как дороги местного значения, объекты культуры, парки, скверы, иные элементы благоустройства.

В настоящее время действующее законодательство РФ, с учетом правовых норм Гражданского кодекса РФ, регулирующих порядок передачи в хозяйственное ведение, закрепления муниципального имущества на праве оперативного управления за бюджетными учреждениями, предоставляет органам местного самоуправления возможность оказывать непосредственное влияние на состояние конкуренции на рынках выполнения работ, оказания услуг по благоустройству, ремонту и обслуживанию дорог, озеленению, вывозу ТБО и тп. путем принятия решения о создании нового хозяйствующего субъекта, обеспеченного гарантированным рынком сбыта своих услуг, обладающего правом на осуществление деятельности, приносящей доход на товарном рынке, на котором орган местного самоуправления выступает заказчиком товаров, работ, услуг для нужд муниципального образования в целях решения вопросов местного значения.