АКТ   ПРОВЕРКИ №18

г. Тюмень                                                                                             29 марта 2011г.

На основании приказов Тюменского УФАС России от 28.02.2011 №108  проведено плановое контрольное мероприятие в отношении администрации Ембаевского муниципального образования Тюменского района Тюменской области (625511, Тюменская область, с. Ембаево, ул. Советская, 52).

Продолжительность проверки: 5 рабочих дней.

Акт составлен: ...

С копией приказа о проведении проверки ознакомлен 03.03.2011 глава администрации Ембаевского муниципального образования ...

Лица, проводившие проверку: ведущий специалист-эксперт … – руководитель инспекции, специалист-эксперт …, специалист-эксперт …

В проведении проверки принимали участие: глава администрации Ембаевского муниципального образования Тюменского района ...

Руководителем проверяемого лица в период проведения проверки являлся …

Предметом проводимой проверки является соблюдение администрацией Ембаевского муниципального образования требований Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также  – Закон о защите конкуренции), в том числе при реализации приоритетных национальных проектов.

Период, за который проведена проверка соблюдения антимонопольного законодательства: с 01.01.2008 по настоящее время.

Срок проведения проверки: с 22.03.2011 по 29.03.2011.

 В соответствии с письмом Тюменского УФАС России от 28.02.2011 №ЕЧ/1322 у администрации Ембаевского муниципального образования (далее также - Администрация) были затребованы следующие документы:

- положение об администрации Ембаевского муниципального образования, структуре Администрации, положение об органах Администрации;

- муниципальные правовые акты, принятые Администрацией, а также ее органами в период с 01.01.2008 по настоящее время;

- договоры (соглашения), заключенные в период с 01.01.2008 по настоящее время, а также все иные действующие в настоящее время договоры (соглашения), независимо от даты их заключения с приложением реестра с указанием в нем хозяйствующих субъектов, реквизитов договоров, сроков и оснований их заключения;

- реестр муниципальных предприятий и учреждений, копии их уставов;

- имеющиеся документы и материалы обо всех проведенных торгах за период с 01.01.2008 по настоящее время, в т.ч. по отбору финансовых организаций, распоряжению муниципальной собственностью;

- действующие акты, определяющие порядок управления муниципальной собственностью, в том числе по предоставлению муниципальных преференций и предоставлению земельных участков;

- сведения об участии Администрации в реализации приоритетных национальных проектах («Развитие АПК», «Здоровье», «Образование», «Жилье»).

Контрольным мероприятием было установлено следующее.

Всего в ходе проверки Администрацией было представлено 359 постановлений и 426 распоряжений Администрации.

Предоставлением земельных участков Администрация не занимается – только утверждение проектов границ земельных участков, расположенных на территории муниципального образования. Предоставление земельных участков осуществляет администрация Тюменского муниципального района.

В сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью администрация Ембаевского муниципального образования руководствуется следующими муниципальными правовыми актами:

- положением об аренде муниципального имущества Ембаевского муниципального образования, утвержденным решением Думы Ембаевского муниципального образования от 27.05.2008 №37;

- положением о порядке организации и проведения торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимого имущества, утвержденного решением Думы Ембаевского муниципального образования от 25.06.2007 №37.

При анализе указанных муниципальных правовых актов было установлено, что они не приведены в соответствие с действующим антимонопольным законодательством. Так, положение о порядке организации и проведения торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимого имущества не соответствует Правилам проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденным приказом ФАС России от 10.02.2010 №67. В свою очередь положением об аренде муниципального имущества Ембаевского муниципального образования не соответствует Закону о защите конкуренции в части установления перечня целей для передачи муниципального имущества в аренду с предварительного согласования с антимонопольным органом.

При анализе распоряжения администрации Ембаевского муниципального образования от 07.05.2009 №37 «Об ограничении продажи алкогольной продукции» пунктом 1 установлено ограничение времени продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции 09.05.2009 с 09-00 до 17.00 часов на территории Ембаевского муниципального образования. Кроме того, распоряжением администрации Ембаевского муниципального образования от 20.05.2009 №43 «Об ограничении продажи алкогольной продукции» так же установлено ограничение на продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции 23.05.2009 с 9-00 до 24-00 часов.

В соответствии с п. 3.1 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» установление дополнительных (кроме указанных в данном законе) ограничений времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции относится к компетенции субъектов Российской Федерации.

В развитие указанного положения Правительством Тюменской области было принято постановление от 18.04.2007 № 90-п «Об установлении ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15% объема готовой продукции», согласно которому установлены следующие ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции:

для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции в жилых зданиях, пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к жилым зданиям и на прилегающих к ним территориях, - с 23.00 до 7.00 часов;

для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, в дни проведения массовых мероприятий, определяемых правовыми актами органов местного самоуправления, - с 9.00 до 24.00.

Таким образом, согласно указанному постановлению, органы местного самоуправления вправе определять только дни проведения массовых мероприятий, в которые по времени ограничивается продажа алкогольной продукции.

Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции в местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности (в том числе на вокзалах, в аэропортах, на станциях метрополитена, оптовых продовольственных рынках, объектах военного назначения) и на прилегающих к ним территориях, а также в ларьках, киосках, палатках, контейнерах, с рук, лотков, автомашин, в других не приспособленных для продажи данной продукции местах.

Порядок определения прилегающей территории утвержден постановлением Правительства Тюменской области от 19.12.2005 № 249-п, согласно которому прилегающие территории к местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности (в том числе на вокзалах, в аэропортах, оптовых продовольственных рынках, объектах военного назначения), на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции, определяются правовым актом органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Прилегающие территории устанавливаются органом местного самоуправления посредством определения ближайшего расстояния в метрах от объектов, указанных выше, до торгового объекта, осуществляющего розничную продажу алкогольной продукции. Прилегающие территории могут определяться органами местного самоуправления в пределах границ земельных участков, отведенных под указанные выше объекты.

Таким образом, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования оборота алкогольной продукции относятся только:

1) определение прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции;

2) определение дней проведения массовых мероприятий, в которые по времени ограничивается продажа алкогольной продукции (при этом временные ограничения устанавливаются актом субъекта РФ).

Таким образом, администрацией Ембаевского муниципального образования  Тюменского района было принято решение по вопросу, не относящееся к ее компетенции, а также установлены требования к обороту алкогольной продукции, не предусмотренные действующим законодательством.

В соответствии п.3 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции запрещается органам местного самоуправления принимать акты, которые приводят или могут привести к ограничению, устранению или недопущению конкуренции, а именно: устанавливают запреты или вводят ограничения в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации.

В ходе проведения проверки Инспекцией было проанализировано распоряжение администрации Ембаевского муниципального образования от 03.09.2010г. № 124 «О введении административного регламента по исполнению муниципальной функции по выдаче разрешений на право организации розничного рынка и предоставлению информации о выданных разрешениях для внесения в реестр розничных рынков Тюменской области» на предмет его соответствия требованиям антимонопольного законодательства, при этом нарушений антимонопольного законодательства выявлено не было.

В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что Администрацией в соответствии с законодательством о размещении заказов было проведено 5 открытых конкурсов. При анализе документов проведении торгов признаков нарушения антимонопольного законодательства установлено не было.

Торгов по продаже муниципального имущества (приватизации), а также торгов по передаче муниципального имущества в пользование в проверяемый период Администрация не проводила.

Администрация Ембаевского муниципального образования в реализации приоритетных национальных проектах («Развитие АПК», «Здоровье», «Образование», «Жилье») не участвует.

Комиссии также были представлены договоры аренды и безвозмездного пользования муниципальным имуществом, заключенные в 2007-2011 годах.

При проведении анализа представленных договоров было установлено, что Администрацией были заключены следующие договоры:

- договор аренды от 25.08.2008 №5/АМ-08 о передаче ОАО «Тюменьэнерго» электросетевого имущества сроком на 11 месяцев, в договоре содержится указание о пролонгации договора на тот же срок, в случае если ни одна из сторон не заявила о прекращении договора;

- договор безвозмездного пользования от 10.01.2009 №08/10 о передаче МАД ОУ Ембаевский детский сад «Родничок» муниципального движимого имущества сроком на 3 года;

- договор безвозмездного пользования от 08.09.2008 №08/09 о передаче АУ ЦКД «Ембаевский» муниципального движимого имущества сроком до 01.10.2009, в договоре содержится указание о пролонгации договора на тот же срок, в случае если ни одна из сторон не заявила о прекращении договора;

- договор безвозмездного пользования от 17.02.2011 №02 о передаче МУП «Ембаевское ЖКХ» муниципального движимого имущества на неопределенный срок.

В ходе проведения проверки также было установлено, что 05.09.2008 Администрацией был заключен договор безвозмездного пользования с МУП «Ембаевское ЖКХ», предусматривающий передачу хозяйствующему субъекту передачу имущества муниципального жилищно-коммунального комплекса (в том числе, котельных, дизельных электростанций, электроподстанции, водопроводов, водонапорных башен, инженерных сетей и др.) сроком на 5 лет (договор прекратил действие в связи с банкротством МУП «Ембаевское ЖКХ»).

01.07.2009г. администрацией Ембаевского МО был заключен договор технического обслуживания с ООО «Ембаевское ЖКХ», который также предусматривает передачу хозяйствующему субъекту имущества муниципальных жилищно-коммунальных комплексов в безвозмездное пользование без проведения торгов. При этом, согласно п. 11.2 договора, указанный договор действует «до момента возникновения обязательств ссудодателя перед другими предприятиями или организациями вследствие проведения конкурса на предмет использования данного имущества» (указанный договор на момент окончания проверки являлся действующим).

Заключение указанных договоров противоречило антимонопольному законодательству по следующим основаниям.

26.10.2006 вступил силу Закон о защите конкуренции, предусматривающий особый порядок распоряжения муниципальным имуществом. В частности, Законом о защите конкуренции предусмотрен порядок предоставления муниципального имущества в пользование хозяйствующим субъектам путем предоставления последним муниципальной помощи (с 17.08.2009 - преференции). Согласно п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции  предоставление органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями преимущества, которое обеспечивает отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, путем передачи имущества и (или) иных объектов гражданских прав, прав доступа к информации в приоритетном порядке является муниципальной помощью.

В соответствии со ст. 20 Закона о защите конкуренции муниципальная помощь может быть предоставлена с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа и только в целях, указанных в ст. 19 Закона о защите конкуренции.

При этом не является муниципальной помощью предоставление преимуществ в случаях, указанных в ч. 2 ст. 19 Закона о защите конкуренции, в том числе муниципальной помощью не является предоставление преимущества отдельному лицу по результатам торгов, поскольку проведение публичных процедур, т.е. создание условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, способствует развитию конкуренции за обладание ограниченным ресурсом.

В свою очередь, передача муниципального имущества в пользование без проведения торгов в форме аукциона или конкурса является предоставлением преимущества отдельным хозяйствующим субъектам, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности по сравнению с другими хозяйствующими субъектами (потенциальными приобретателями прав на муниципальное имущество) и в конечном итоге может привести к недопущению и (или) ограничению конкуренции, а также к ущемлению интересов хозяйствующих субъектов, желающих получить такие права на муниципальное имущество.

Следует отметить, что перезаключение договоров аренды муниципального имущества на неопределенный срок в порядке ст.621 ГК РФ также не соответствует требованиям антимонопольного законодательства. Статья 621 ГК РФ не регулирует порядок предоставления прав на муниципальное имущество, а значит положения ст. 621 ГК РФ не являются основанием для безусловного перезаключения договоров аренды муниципального имущества на неопределенный срок.

Кроме того, по мнению ФАС России, изложенному в письме № АГ/7334 от 02.04.2008г., передача хозяйствующим субъектам прав на объекты коммунальной инфраструктуры, находящиеся в муниципальной собственности и предназначенные для оказания услуг газо-, тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения, без проведения торгов препятствует развитию конкуренции, ущемляет интересы хозяйствующих субъектов, желающих получить такие права на муниципальное имущество, и приводит к ущемлению интересов потребителей услуг предприятий коммунальной инфраструктуры. При этом указанные действия ограничивают конкуренцию за обладание правами на объекты коммунальной инфраструктуры, то есть конкуренцию за доступ на соответствующий рынок.

В Тюменском УФАС России отсутствуют сведения о направлении администрацией Ембаевского муниципального образования ходатайств о даче согласия на предоставление муниципальной помощи указанным выше хозяйствующим субъектам в 2008-2009 годах. В свою очередь передача муниципального имущества в пользование хозяйствующим субъектам, осуществленная в нарушение порядка, предусмотренного Законом о защите конкуренции, является предоставлением хозяйствующим субъектам незаконной муниципальной преференции.

Частью 1 ст.15 Закона о защите конкуренции установлен запрет органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещено предоставление муниципальной преференции в нарушение порядка, предусмотренного главой 5 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, можно сделать вывод о наличии в действиях администрации признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в ходе проверки были выявлены следующие раяпоряжения:

- распоряжение от 24.03.2010 №19 о передаче МАУ «Спорткомплекс «Ембаевский» в безвозмездное пользование помещения площадью 140 кв.м.;

- распоряжение от 27.08.2010 №120 о передаче ООО «Ембаевский ЖКХ» комплексоната  на сумму 421582, 14 руб.;

- распоряжение от 16.11.2009 №94 о передаче ООО «Ембаевский ЖКХ» комплексоната на сумму 468058, 8 руб.

Договоры, заключенные на основании указанных распоряжений, инспекции представлены не были. Однако, принятие данных распоряжений также противоречит требованиям антимонопольного законодательства по указанным выше основаниям.

На обозрение комиссии представлен договор от 11.01.2011 об оказании услуг по размещению информации в газете «Красное знамя». Предметом данных договоров является обязанность издания размещать на страницах газеты  нормативно-правовые акты Ембаевского муниципального образования и иную официальную информацию в объеме и на условиях, предусмотренных договорами. В соответствии с приложением №2 к договору официальная информации, включает в себя: нормативно-правовые акты Ембаевского муниципального образования и сельской Думы, подлежащие публикации в соответствии с действующим законодательством и Уставом муниципального образования, а так же иная информация (приказы, постановления, распоряжения главы администрации муниципального образования и председателя поселковой Думы, объявления о проведении конкурсов на закупку товаров и услуг и т.д.). Срок действия договора до 31.12.2011 года.

В соответствии с пунктом 5 статьи 53 Закона о защите конкуренции орган местного самоуправления обязан на конкурсной основе определять официальное печатное издание для опубликования извещений о проведении конкурсов или аукционов, вносимых в них изменениях, извещений об отказе от проведения конкурсов или аукционов.

Указанное позволяет сделать вывод о наличии в действиях администрации  Ембаевского муниципального образования признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

В ходе проведения контрольного мероприятия были представлены учредительные документы МУП ЖКХ «Ембаевское ЖКХ», АУ «Центр культуры и досуга «Ембаевский», МАУ «Спорткомплекс «Ембаевский», учредителем которого является администрация Ембаевского муниципального образования. В результате анализа представленных документов признаков нарушения антимонопольного законодательства не установлено.

Таким образом, в результате проведения контрольного мероприятия по проверке соблюдения администрацией Ембаевского муниципального образования требований Закона о защите конкуренции, в действиях Администрации установлены признаки нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Прилагаемые документы (копии):

- приказ Тюменского УФАС России от 28.02.2011 №108 о проведении плановой выездной проверки;

- письмо о проведении проверки от 28.02.2011 №ЕЧ/1322 о проведении проверки;

- решение Думы Ембаевского муниципального образования от 20.12.2010 №119 «Об утверждении положения об администрации Ембаевского муниципального образования»;

- положение об аренде муниципального имущества Ембаевского муниципального образования, утвержденное решением Думы Ембаевского муниципального образования от 27.05.2008 №37;

- положение о порядке организации и проведения торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимого имущества, утвержденное решением Думы Ембаевского муниципального образования от 25.06.2007 №37;

- распоряжение администрации Ембаевского муниципального образования от 03.09.2010г. № 124 «О введении административного регламента по исполнению муниципальной функции по выдаче разрешений на право организации розничного рынка и предоставлению информации о выданных разрешениях для внесения в реестр розничных рынков Тюменской области»;

- уставы организаций, учредителем которых выступает Администрация;

- договоры о передаче муниципального имущества в аренду, безвозмездное пользование;

- договоры от 11.01.2011 об оказании услуг по размещению информации в газете «Красное Знамя».

Подписи лиц, проводивших проверку:                                                 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

                                                                                                                   \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

С актом проверки ознакомлен, копию акта со всеми приложениями получил:

«\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2011 г. глава администрации \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Отметка об отказе руководителя проверяемого лица (его уполномоченного представителя, иного должностного лица) подписать акт

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Руководитель инспекции                                                                         \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_