АКТ   ПРОВЕРКИ №22

г. Тюмень                                                                                                  28 апреля 2011

На основании приказа Тюменского УФАС России от 29.03.2011 №169  проведено плановое контрольное мероприятие в отношении администрации Каскаринского муниципального образования Тюменского района Тюменской области (625012, Тюменская область, с. Каскара, ул. Ленина, 3).

Продолжительность проверки: 13 рабочих дней.

Акт составлен:…

С копией приказа о проведении проверки ознакомлен 07.04.2011 глава администрации Каскаринского муниципального образования ...

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

В проведении проверки принимали участие: главный специалист администрации Каскаринского муниципального образования Тюменского района ...

Руководителем проверяемого лица в период проведения проверки являлся ...

Предметом проводимой проверки является соблюдение администрацией Каскаринского 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 12.04.2011 по 28.04.2011.

 В соответствии с письмом Тюменского УФАС России от 06.04.2011 №ЕЧ/3108 у администрации Каскаринского муниципального образования (далее также - Администрация) были затребованы следующие документы:

- положение об администрации Каскаринского 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 290 постановлений и 895 распоряжения Администрации.

При анализе распоряжения администрации Каскаринского муниципального образования от 22.12.2008 №556-од «Об ограничении продажи спиртных напитков» пунктом 1 установлено ограничение времени продажи алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, 31.12.2008, 01.01.2009, 02.01.2009, 07.01.2009 с 21-00 до 10.00 часов на территории Каскаринского муниципального образования. Кроме того, распоряжением администрации Каскаринского муниципального образования от 04.12.2008 №529-од было рекомендовано организациям и индивидуальным предпринимателям не осуществлять розничную продажу алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, 31.12.2008 и 01.01.2009.

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 Каскаринского муниципального образования 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.

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 Каскаринского муниципального образования руководствуется следующими муниципальными правовыми актами:

- положением о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом Каскаринского муниципального образования, утвержденным постановлением Думы Каскаринсого муниципального образования от 21.06.2006 №67-сд;

- положением о порядке передачи муниципального имущества Каскаринского муниципального образования в безвозмездное пользование, утвержденным постановлением Думы Каскаринского муниципального образования от 28.11.2007 №54-сд;

- положением о порядке и условиях предоставления в аренду муниципального имущества из перечня муниципального имущества Каскаринского муниципального образования, предоставляемого субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденным решением Думы Каскаринского муниципального образования от 08.09.2008 №56-сд;

- положением о порядке организации и проведения торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимого имущества, утвержденным постановлением Думы Каскаринского муниципального образования от 22.06.2007 №23-сд.

- распоряжением администрации Каскаринского муниципального образования от 14.04.2009 №105-од об утверждении перечня муниципального имущества Каскаринского муниципального образования для передачи во временное владение субъектам малого и среднего предпринимательства.

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 положение о порядке передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование не соответствует Закону о защите конкуренции.

В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что Администрацией в соответствии с законодательством о размещении заказов было проведено 7 открытых конкурсов, 5 открытых аукционов. При анализе документов проведении торгов признаков нарушения антимонопольного законодательства установлено не было.

Торгов по продаже муниципального имущества (приватизации), в проверяемый период Администрация не проводила.

Вместе с тем, 22.11.2010г. состоялся открытый аукцион № АИ-01/10, порядок проведения которого регулировался Правилами  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, утвержденных приказом ФАС России от 10.02.2010 №67 (далее - Приказ № 67).

В нарушение п. 105 Приказа № 67 извещение о проведении аукциона                    № АИ-01/10 не содержит необходимых сведений: целевое назначение государственного или муниципального имущества, права на которое передаются по договору, срок, место и порядок предоставления документации об аукционе, электронный адрес сайта в сети "Интернет", на котором размещена документация об аукционе, размер, порядок и сроки внесения платы, взимаемой за предоставление документации об аукционе, если такая плата установлена, требование о внесении задатка, а также размер задатка, в случае если в документации об аукционе предусмотрено требование о внесении задатка, срок, в течение которого организатор аукциона вправе отказаться от проведения аукциона, устанавливаемый с учетом положений пункта 107 Приказа № 67.

Также установлено несоответствие требований, предъявляемых к заявке на участие в конкурсе п. 121 Приказа № 67, а именно: претенденту необходимо  представить следующие документы:

- заявку на участие в торгах по установленной форме, подлинник и копию документа удостоверяющего личность, банковские реквизиты (при наличии счета в банке), опись всех представляемых документов;

Юридические лица дополнительно представляют следующие документы:

- нотариально заверенные копии  учредительных документов;

- нотариально заверенные копии свидетельств о государственной регистрации юридического лица и о постановке  на учет в налоговом органе;

- документ, подтверждающий полномочия представителя претендента.

В соответствие с п.122 Приказа № 67 не допускается требовать от заявителя иное, за исключением документов и сведений, предусмотренных пунктом 121 Приказа № 67.

Таким образом, в действиях Администрации содержатся признаки нарушения ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в ограничении доступа участников к торгам (неопубликование в извещении о проведении аукциона всей необходимой информации, установление требований к участникам торгов, не предусмотренных законодательством).

Администрация Каскаринского 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 2008-2010 годах.

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

- договор аренды от 26.09.2008 №10-08п (арендатор – ИП С...) на срок до 23.09.2009, предусматривающий пролонгацию договора по соглашению сторон;

- договор аренды от 16.01.2008 №03-08п (арендатор – ИП А...) на срок до 12.01.2009,  от 13.01.2009 №01-09п  на срок до 10.01.2010, от 11.01.2010 №02-10п на срок до 31.12.2010, предусматривающий пролонгацию договора по соглашению сторон;

- договор аренды от 06.02.2009 №02-09п (арендатор – ИП П...) на срок до 03.02.2010, от 04.02.2010 №03-10п на срок до 31.01.2011, предусматривающий пролонгацию договора по соглашению сторон;

- договор аренды от 06.02.2009 №03-09п (арендатор – ИП Д...) на срок до 03.02.2010, от 04.02.2010 №04-10п на срок до 31.01.2011, предусматривающий пролонгацию договора по соглашению сторон;

- договор аренды от 29.12.2009 №15-09п (арендатор – МУП Каскаринское ЖКХ) на срок до 30.11.2010, предусматривающий заключение договора на новый срок;

- договора от 01.01.2009 №05-09п (арендатор – МУП Каскаринское ЖКХ) на срок до 28.12.2009, предусматривающий пролонгацию договора по соглашению сторон;

- договоры аренды от 07.04.2008 №05-08п (арендатор – ИП М...) на срок до 01.04.2009, от 01.04.2009 №07-09п  на срок до 28.02.2010, от 01.03.2010 № 05-10п на срок до 31.01.2011, предусматривающий заключение договора на новый срок;

- договоры аренды от 21.04.2008 №06-08п (арендатор – ИП Я...) на срок до 15.04.2009, от 16.04.2009 №08-09п  на срок до 31.03.2010, предусматривающий заключение договора на новый срок;

- договор аренды от 16.04.2009 №09-09п (арендатор – ИП Ш...) на срок до 31.03.2010, от 01.04.2010 №07-10п на срок до 28.02.2011, предусматривающий заключение договора аренды на новый срок;

- договоры аренды от 01.07.2008 №07-08п (арендатор – МУП «Аптека Каскаринская») на срок до 01.06.2009, от 01.06.2009 №10-09п на срок до 30.04.2010, предусматривающий заключение договора на новый срок;

- договоры аренды от 16.12.2008 №09-08п (арендатор – ИП Г...) на срок до 13.12.2009, от 14.12.2009 №13-09п на срок до 30.11.2010, предусматривающий заключение договора на новый срок;

- договор аренды 09.01.2008 №04-08п (арендатор – ИП Х...) на срок до 25.12.2008, от 24.12.2009 №14-09п  на срок до 30.11.2010, предусматривающий заключение договора на новый срок;

- договоры аренды 01.04.2008 №1-08 (арендатор (МУП Каскаринское ЖКХ) на срок 31.12.2008, от 01.01.2009 №1-09 на срок до 30.11.2009, от 01.12.2009 №2-09 на срок до 31.10.2010.

- договоры аренды от 11.08.2009 №182/09 (арендатор – МУП Каскаринское ЖКХ) на срок до 11.07.2010;

- договор аренды от 01.11.2010 №1-10 (арендатор – МУП Каскаринское ЖКХ) на срок до 30.09.2011;

- договор аренды от 01.01.2010 №01-10п (арендатор –...) на срок до 30.11.2010, предусматривающий заключение договора аренды на новый срок.

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 Каскаринского муниципального образования ходатайств о даче согласия на предоставление муниципальной помощи указанным выше хозяйствующим субъектам в 2008-20010 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.

Таким образом, в результате проведения контрольного мероприятия по проверке соблюдения администрацией Каскаринского муниципального образования требований Закона о защите конкуренции, в действиях Администрации установлены признаки нарушения ст. ст. 15, 17  Закона о защите конкуренции.

Прилагаемые документы (копии):

- приказ Тюменского УФАС России от 29.03.2011 №169 о проведении плановой выездной проверки;

- письмо о проведении проверки от 06.04.2011 №ЕЧ/3108 о проведении проверки;

- устав Каскаринского муниципального образования;

- постановление от 29.10.2008 №110-сд об утверждении положения об администрации Каскаринского муниципального образования;

- положение о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом Каскаринского муниципального образования, утвержденное постановлением Думы Каскаринского муниципального образования от 21.06.2006 №67-сд;

- положение о порядке передачи муниципального имущества Каскаринского муниципального образования в безвозмездное пользование, утвержденное постановлением Думы Каскаринского муниципального образования от 28.11.2007 №54-сд;

- положение о порядке и условиях предоставления в аренду муниципального имущества из перечня муниципального имущества Каскаринского муниципального образования, предоставляемого субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденное решением Думы Каскаринского муниципального образования от 08.09.2008 №56-сд;

- положение о порядке организации и проведения торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимого имущества, утвержденное постановлением Думы Каскаринского муниципального образования от 22.06.2007 №23-сд.

- распоряжение администрации Каскаринского муниципального образования от 14.04.2009 №105-од об утверждении перечня муниципального имущества Каскаринского муниципального образования для передачи во временное владение субъектам малого и среднего предпринимательства.

- уставы организаций, учредителем которых выступает Администрация;

- реестр муниципального имущества Каскаринского муниципального образования;

- реестры договоров аренды и безвозмездного пользования;

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

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