АКТ   ПРОВЕРКИ №17

 г. Тюмень                                                                                         28 марта 2011г.

На основании приказов Тюменского УФАС России от 28.02.2011 №109  проведено плановое контрольное мероприятие в отношении администрации Горьковского муниципального образования Тюменского района Тюменской области (625531, Тюменская область, с. Горьковка, ул. Молодежная, 11).

Продолжительность проверки: 19 рабочих дней.

Акт составлен …

С копией приказа о проведении проверки ознакомлен 05.03.2011 глава администрации Горьковского муниципального образования ...

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

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

Руководителем проверяемого лица в период проведения проверки являлся ...

Предметом проводимой проверки является соблюдение администрацией Горьковского 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 21.03.2011 по 28.03.2011.

В соответствии с письмом Тюменского УФАС России от 28.02.2011 №ЕЧ/1320 у администрации Горьковского муниципального образования (далее также - Администрация) были затребованы следующие документы:

- положение об администрации Горьковского 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 461 постановление и 490 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 Андреевского муниципального образования руководствуется следующими муниципальными правовыми актами:

- положением о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом Горьковского муниципального образования, утвержденным решением Думы Горьковского муниципального образования от 18.07.2006 №26;

- положением о порядке приватизации муниципального имущества Горьковского муниципального образования, утвержденным решением Думы Горьковского муниципального образования от 30.04.2009 №19;

- положением о порядке и условиях предоставления в аренду муниципального имущества из перечня муниципального имущества муниципального образования, предоставляемого субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденным решением Думы Горьковского муниципального образования от 30.04.2009 №20;

- положением о передаче муниципального имущества Горьковского муниципального образования в безвозмездное пользование, утвержденным решением Думы Горьковского муниципального образования от 20.07.2010 №122;

- порядком формирования, ведения и опубликования перечня муниципального имущества Горьковского муниципального образования, подлежащего передаче во временное владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, утвержденным решением Думы Горьковского муниципального образования от 27.01.2009 №96;

- положением о порядке передачи в аренду муниципального имущества Горьковского муниципального образования, утвержденным решением Думы Горьковского муниципального образования от 20.07.2010 №123.

При анализе указанных муниципальных правовых актов признаков нарушения антимонопольного законодательства установлено не было.

В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что Администрацией в соответствии с законодательством о размещении заказов было проведено 6 открытых конкурсов и 4 открытых аукциона. 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 Горьковского 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 09.01.2007 №1 (арендатор - Сбербанк России (ОАО), в договоре содержится условие, что случае, если ни одна из сторон не изъявила желание прекратить договор, то договор считается автоматически продленным на тот же срок на прежних условиях;

- договор аренды от 01.09.2008 №628/08-11.1 (арендатор - ОАО «Тюменьмежрайгаз») на срок 4 месяца, в договоре содержится условие, что случае, если ни одна из сторон не заявила о прекращении аренды, то договор пролонгируется на неопределенный срок;

- договор аренды от 25.08.2008 №4/АМ-08 (арендатор - ОАО «Тюменьэнерго»), в настоящее время договор является недействующим;

- договор безвозмездного пользования от 17.04.2008 №№2/08, 3/08, от 15.04.2010 №1/10 (ссудополучатель – МУП ЖКХ «Содружество»), договор №3-08 расторгнут в соответствии с распоряжением Администрации от 30.11.2009 №117;

- договор безвозмездного пользования от 28.04.2008 №4-08 (ссудополучатель – АУ «Горьковский дом культуры»).

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.

В Тюменском УФАС России отсутствуют сведения о направлении администрацией Горьковского муниципального образования ходатайств о даче согласия на предоставление муниципальной помощи указанным выше хозяйствующим субъектам в 2007-2008 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.

На обозрение комиссии представлен договор от 11.01.2010  №1 об оказании услуг по размещению информации в газете «Красное знамя». Предметом данных договоров является обязанность издания размещать на страницах газеты  нормативно-правовые акты Горьковского 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 Горьковского 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 Горьковского муниципального образования признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции – запрета органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При анализе распоряжения администрации Горьковского муниципального образования от 21.08.2008 №102 «Об ограничении розничной продажи алкогольной продукции и пива в день празднования Дня села Горьковка» пунктом 2 установлено ограничение времени розничной  продажи алкогольной продукции и пива с 10-00 до 17.00 часов на объектах торговли, расположенных на территории Горьковского муниципального образования.

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 Горьковского муниципального образования  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 комиссией было проанализировано постановление администрации Горьковского муниципального образования от 13.09.2010г. № 67 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции по выдаче разрешения 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 не выявлено.

Также в ходе проведения анализа муниципальных нормативно-правовых актов о распоряжении муниципальным имуществом было установлено следующее.

Постановлением администрации Горьковского муниципального образования от 31.12.2008г. № 310 было утверждено Положение о порядке, условиях и целях предоставления бюджетных кредитов из средств бюджета муниципального образования (далее – Положение).

Порядок предоставления бюджетных кредитов определен главой 3 Положения. Так, согласно п. 3.1 Положения для получения бюджетного кредита заемщик (юридическое лицо) направляет в Администрацию письменное обращение о предоставлении бюджетного кредита с обоснованием необходимости привлечения заемных средств, а также с приложением установленных в Положении документов. В дальнейшем заявление заемщика рассматривается главой муниципального образования и управлением казначейства и финансов. Проведение публичных процедур Положением не предусмотрено, из чего следует, что бюджетные кредиты могут предоставляться в заявительном порядке.

Предоставление бюджетного кредита ведет к предоставлению преимущества отдельному хозяйствующему субъекту (субъектам) и является в силу п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции одним из видов муниципальной преференции, которая должна быть согласована с антимонопольным органом.

В соответствии с ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции муниципальная преференция, предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением случаев, если такая преференция предоставляется:

1) на основании нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя;

2) путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

3) в размере, не превышающем установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу.

При этом, цели предоставления муниципальной преференции в указанных случаях должны соответствовать целям, установленным в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, п. 1 ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривает, что не является муниципальной преференцией предоставление имущества отдельному лицу по результатам торгов. Однако, как было сказано ранее, процедура торгов Положением не предусмотрена.

Таким образом, принятие нормативно-правового акта, предусматривающего предоставление муниципального имущества без проведения торгов и без согласования с антимонопольным органом содержит признаки нарушения п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе проведения контрольного мероприятия были представлены учредительные документы МУП ЖКХ «Содружество», АУ «Горьковский Дом культуры» и МАУ «Горьковский Спортивный комплекс», учредителем которых является администрация Горьковского муниципального образования. В результате анализа представленных документов признаков нарушения антимонопольного законодательства не установлено.

Таким образом, в результате проведения контрольного мероприятия по проверке соблюдения администрацией Горьковского 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 №109 о проведении плановой выездной проверки;

- письмо о проведении проверки от 28.02.2011 №ЕЧ/1320 о проведении проверки;

- распоряжение администрации Горьковского муниципального образования от 19.07.2010 №83 «Об утверждении положения об администрации Горьковского муниципального образования»;

- решение Думы Горьковского муниципального образования от 18.07.2006 №26 «Об утверждении положения о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом Горьковского муниципального образования»;

- решение Думы Горьковского муниципального образования от 30.04.2009 №19 «Об утверждении положения о порядке приватизации муниципального имущества Горьковского муниципального образования»;

- решение Думы Горьковского муниципального образования от 20.07.2010 №123 «О порядке передачи в аренду муниципального имущества Горьковского муниципального образования»;

-решение Думы Горьковского муниципального образования от 20.07.2010 №122 «Об утверждении Положения о передаче муниципального имущества Горьковского муниципального образования в безвозмездное пользование»;

- решение Думы Горьковского муниципального образования от 27.01.2009 №96 «О утверждении Порядка формирования, ведения и опубликования перечня муниципального имущества Горьковского муниципального образования, подлежащего передаче во временное владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства»;

- решение Думы Горьковского муниципального образования от 30.04.2009 №20 «Об утверждении положения о порядке и условиях предоставления в аренду муниципального имущества из перечня муниципального имущества муниципального образования, предоставляемого субъектам малого и среднего предпринимательства»;

- постановление администрации Горьковского муниципального образования от 13.09.2010г. № 67 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции по выдаче разрешения на право организации розничного рынка и предоставлению информации о выданных разрешениях для внесения в реестр розничных рынков Тюменской области»;

- Постановление администрации Горьковского муниципального образования от 31.12.2008г. № 310 «Об утверждении Положения о порядке, условиях и целях предоставления бюджетных кредитов из средств бюджета муниципального образования»;

- договоры о передаче в аренду муниципального имущества;

- договоры от 20.01.2009, 11.01.2010 №1 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                                                                               \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_