



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)
ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Руководителям
Территориальных управлений
ФАС России
(по списку)

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-5, 123995
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

12.03.2014 № АП/8919/14
На № _____ от _____

О направлении разъяснений и обзора
судебной практики по вопросам,
связанным с порядком обеспечения
муниципальным бюджетным учреждением,
являющимся хозяйствующим субъектом,
возложенных на него функций по реализации
полномочий органа местного самоуправления,
при условии установленного запрета
совмещения функции органа власти
и хозяйствующего субъекта

Уважаемые коллеги!

В соответствии с Планом оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2013 году, утвержденным приказом ФАС России от 19.03.2013 № 169/13, ФАС России направляет для использования в работе разъяснения и обзор судебной практики по вопросам, связанным с порядком обеспечения муниципальным бюджетным учреждением, являющимся хозяйствующим субъектом, возложенных на него функций по реализации полномочий органа местного самоуправления, при условии установленного запрета совмещения функции органа власти и хозяйствующего субъекта.

Приложение: на 4л. в 1 экз.


А. В. Доценко

В. В. Егорова
(499) 755-23-23, доб. 088-289



2014-20715(1)

10943

Разъяснение и обзор судебной практики по вопросам, связанным с порядком обеспечения муниципальным бюджетным учреждением, являющимся хозяйствующим субъектом, возложенных на него функций по реализации полномочий органа местного самоуправления, при условии установленного запрета совмещения функции органа власти и хозяйствующего субъекта.

В связи с возникающими в правоприменительной практике вопросами, касающимися квалификации действий органа местного самоуправления и подведомственных ему учреждений по делегированию (наделению) полномочиями по решению вопросов местного значения, ФАС России сообщает.

Согласно части 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях) бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В соответствии с частью 5 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях бюджетное учреждение осуществляет в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, полномочия соответственно федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме.

Следует различать исполнение функций (полномочий) органов власти, под которыми понимаются те виды управленческих полномочий (в частности, исполнительно-распорядительных, контролирующих), которые отнесены к компетенции органа власти и осуществляются им в соответствии с Положением об этом органе, и действия по реализации функций (полномочий) органа власти (например, выполнение работ, оказание услуг), которые могут носить вспомогательный (технический) характер и осуществляться органом власти через подведомственные организации.

Согласно существующей арбитражной практике (в частности, решение Арбитражного суда Курганской области от 21.09.2009 по делу № А34-3442/2009, оставленное без изменений постановлениями Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2010 и Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20.04.2010, решение Арбитражного суда Вологодской области от 24.11.2011 по делу № А13-5947/2011, оставленное без изменений постановлениями Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.03.2012 и Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.05.2012) наделение хозяйствующего субъекта, в частности, бюджетного учреждения, исполнительно - распорядительными, контролирующими функциями в сферах, отнесенных действующим законодательством к компетенции органов местного самоуправления, будет противоречить части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции). Передача хозяйствующему субъекту функций органа местного самоуправления контрольно-распорядительного характера сопряжена с созданием преимущественных условий для деятельности соответствующего хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке.

Из анализа вышеуказанных положений следует, что осуществление полномочий (делегирование полномочий) федерального органа государственной власти (государственного

органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления **бюджетными(ным) учреждениями(нием)** возможно исключительно в рамках части 5 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях. Делегирование иных функций (полномочий) бюджетным учреждениям приведет к нарушению части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Решение вопросов местного значения.

Статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон об организации местного самоуправления) определено, что решение вопросов местного значения осуществляется **органами местного самоуправления самостоятельно**. Круг вопросов местного значения определен в статьях 15, 16 Закона об организации местного самоуправления.

Согласно пункту 2 статьи 18 Закона об организации местного самоуправления финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

При этом, органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения на основании пункта 3 части 1 статьи 17 Закона об организации местного самоуправления обладают, в частности, полномочиями по созданию муниципальных учреждений, осуществлению финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и муниципальными учреждениями, а также по формированию и размещению муниципального заказа.

Согласно статье 9.2 Закона о некоммерческих организациях муниципальное бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с муниципальными заданиями деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, в сферах, указанных в данной статье.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) муниципальное задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ).

Финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (часть 1 статьи 78.1 БК).

В силу статьи 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) относятся, в том числе, ассигнования на предоставление субсидий бюджетным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам.

В силу пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о предоставлении государственных и муниципальных услуг) муниципальной услугой признается предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Законом об организации местного самоуправления и уставами муниципальных образований.

Пунктом 3 статьи 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг определено, что заявителем является физическое или юридическое лицо (за исключением **органов местного самоуправления**) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий муниципальные услуги, с запросом о предоставлении муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

С учетом изложенного, получателем (приобретателем) муниципальных услуг (работ) бюджетного учреждения являются физические лица (граждане) и юридические лица.

Исходя из системного толкования вышеизложенных норм БК РФ, Закона об организации

местного самоуправления, Закона о некоммерческих организациях, Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг суды приходят к выводу, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные бюджетные учреждения для оказания (выполнения) **физическим и юридическим лицам муниципальных услуг (работ)** в определенных сферах.

Исходя из приведенной позиции судов органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения вправе создавать муниципальные бюджетные учреждения для оказания муниципальных услуг (работ) **физическим или юридическим лицам** в различных сферах.

Создание органом местного самоуправления муниципального бюджетного учреждения и предоставление бюджетному учреждению полномочия осуществлять решение иных вопросов местного значения, указанных в статьях 15, 16 Закона об организации местного самоуправления рассматривается судами в качестве прямого нарушения положений статьи 2 Закона об организации местного самоуправления и квалифицируются судами как нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При этом, суды исходят из того, что делегирование органом местного самоуправления иных вопросов местного значения, поименованных в статьях 15, 16 Закона об организации местного самоуправления, относящихся к потребностям муниципального образования, недопустимо действующим законодательством Российской Федерации (в частности, решение Арбитражного суда Кемеровской области от 25.11.2013 по делу № А27-12044/13, оставленное без изменений постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2014).

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Статьей 112 Закона о контрактной системе определено, что указанный закон применяется к отношениям, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, извещения об осуществлении которых размещены в единой информационной системе или на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг либо приглашения принять участие в которых направлены после дня вступления в силу настоящего Федерального закона. К отношениям, возникшим до дня вступления в силу Закона о контрактной системе, он применяется в части прав и обязанностей, которые возникли после дня его вступления в силу, если иное не предусмотрено статьей 112 Закона о контрактной системе.

Учитывая изложенное, к отношениям, возникшим до момента вступления в силу Закона о контрактной системе, применяются положения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В силу пункта 3 статьи 3 Закона о контрактной системе закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) признается совокупность действий, осуществляемых в установленном данным Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Следует отметить, что в отличие от Закона о размещении заказа в Законе о контрактной системе отсутствует понятие государственных и муниципальных нужд.

Вместо этого в статье 13 Закона о контрактной системе прямо указано, что закупки для обеспечения муниципальных нужд осуществляются для:

- 1) достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами;
- 2) выполнения функций и полномочий муниципальных органов.

Согласно статье 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд осуществляются в соответствии с Законом о контрактной системе.

Частью 2 статьи 48 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом.

Таким образом, в случае установления антимонопольным органом фактов делегирования органом местного самоуправления муниципальному бюджетному образованию полномочий по решению вопросов местного значения, относящимся к муниципальным нуждам муниципального образования, такие действия органа местного самоуправления могут быть квалифицированы как нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.