

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ автономных учреждений



Анатолий Борисович Вифлеемский,
*действительный член Академии педагогических
и социальных наук, доктор экономических наук*
e-mail: abw@infonet.nnov.ru

Автономные образовательные учреждения теоретически создаются для благих целей, однако на практике органы государственной власти и местного самоуправления используют их для того, чтобы осуществлять закупки в обход требований Закона, регламентирующего их для государственных и муниципальных нужд. В скором времени вследствие злоупотребления правом автономных учреждений могут пострадать и вполне законопослушные автономные учреждения, лишившись одного из последних преимуществ существующего правового положения автономных учреждений.

- автономные учреждения • Закон о закупках • Закон о контрактной системе
- злоупотребление правом • государственные и муниципальные нужды

Автономное учреждение считается наиболее прогрессивной организационно-правовой формой при создании государственного или муниципального образовательного учреждения. Одно время доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объёме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы была даже прямо предусмотрена среди показателей

для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.

Действующие на основании специального Закона автономные учреждения обладают наибольшей свободой. Они наделены правом открытия счетов в коммерческих банках, осуществления самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности и самостоятельного распоряжения имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого собственником.

¹ Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Существенным преимуществом данной организационно-правовой формы является и возможность производить закупки для собственных нужд по Закону о закупках², а не по Закону о контрактной системе³. Если Закон о контрактной системе предусматривает жёсткие правила закупок, детальную регламентацию Законом всей процедуры закупки, устанавливая многочисленные ограничения, то Закон о закупках предоставляет учреждениям довольно много свободы, позволяя в том числе самостоятельно разработать и утвердить для себя процедуры осуществления закупок в Положении о закупке.

В то же время во многих регионах сложилась практика злоупотребления правом проведения закупок автономными учреждениями. В соответствии со статьёй 10 Гражданского кодекса РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). В частности, не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

Можно выделить следующие основные виды злоупотребления правом автономных учреждений в российской практике:

- создание автономных учреждений за пределами сфер деятельности автономных учреждений, установленных действующим законодательством;
- наделение автономных учреждений полномочиями органов государственной власти или органов местного самоуправления, возложение на них государственных (муниципальных) функций;
- передача автономным учреждениям субсидий для осуществления закупок без выполнения требований Закона о контрактной системе.

В то же время первый и второй виды в конечном итоге сводятся также к предоставле-

нию возможности более свободно использовать денежные средства, по сравнению с установленными ограничениями для органов власти и органов местного самоуправления, в том числе при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд.

Рассмотрим подробнее проявления указанных злоупотреблений в сфере образования.

Нарушения при создании автономных учреждений

Первоначально Законом об автономных учреждениях⁴ был установлен неограниченный перечень сфер деятельности, для ведения деятельности в которых можно было создавать автономные учреждения. И органы государственной власти стали создавать автономные учреждения — автобазы (для обслуживания своих служебных машин), для осуществления деятельности по содержанию зданий, сооружений, деятельности по благоустройству и др. Целью создания учреждений было облегчение в расходовании средств (именно поэтому в ряде регионов так неохотно создавали автономные образовательные учреждения, не желая уменьшать степень контроля над образовательными учреждениями).

С 2010 г. перечень сфер деятельности автономных учреждений стал закрытым — они могут создаваться лишь для: выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры

² Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴ Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах)⁵.

В Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, разъяснялось, что «в соответствии со статьёй 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные (муниципальные) казённые учреждения создаются для оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

В соответствии со статьёй 9.2 Закона о некоммерческих организациях⁶ и статьёй 2 Закона об автономных учреждениях государственные (муниципальные) бюджетные и автономные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

Как следует из вышеуказанных положений, казённые учреждения могут выполнять как государственные (муниципальные) функции, так и оказывать государственные (муниципальные) услуги (выполнять работы) физическим и юридическим лицам. В свою очередь, **бюджетные и автономные учреждения могут быть созданы исключительно для оказания государственных (муници-**

⁵ Статья 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁶ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

пальных) услуг (выполнения работ). Осуществление государственных (муниципальных) функций — не их задача»⁷.

В то же время Минфин России отмечал, что «федеральное законодательство не содержит прямой нормы, позволяющей установить отличие государственной (муниципальной) услуги от государственной (муниципальной) функции. Вместе с тем, исходя из содержания отдельных правовых актов (например, пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), можно сделать вывод, что **главное отличие функции связано с властными полномочиями (например, контролем, надзором, лицензированием, выдачей разрешений и пр.)».**

Споры по поводу видов деятельности автономных учреждений нашли своё отражение в судебной практике. Созвучна рекомендациям Минфина России и позиция Верховного Суда РФ, указавшего, что «поскольку автономные учреждения создаются для выполнения работ и оказания услуг, возложение на них административных полномочий, составляющих компетенцию органа государственной власти, является недопустимым...»⁸

Однако рекомендациям Минфина России, как собственно и закону, органы власти и органы местного самоуправления далеко не всегда следуют.

Так, в частности, администрация Емельяновского района Красноярского края создала МАУ Емельяновского района Красноярского края «Трансавто», согласно уставу которого целью деятель-

⁷ Письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036.

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 13 июля 2011 г. 44-Г11-23.

ности является обеспечение транспортными услугами муниципального образования «Емельяновский район». Для достижения цели, указанной в уставе, учреждение осуществляет следующие виды деятельности: выполняет централизованный подвоз учащихся к муниципальным общеобразовательным бюджетным учреждениям; оказывает услуги по удалению сточных вод, отходов; координирует работу переданного в оперативное управление транспорта, обеспечивает его надлежащее санитарное состояние, осуществляет его экипировку, оказывает услуги по перевозке пассажиров автобусами по маршрутам транспортной сети Емельяновского района; осуществляет техническое обслуживание и ремонт автомобилей.

Постановлением администрации утверждено муниципальное задание, согласно которому потребителями муниципальной услуги являются учащиеся муниципальных общеобразовательных учреждений с 1-го по 11-й класс, муниципальные дошкольные образовательные учреждения, муниципальные общеобразовательные учреждения, Управление образования администрации Емельяновского района и подведомственные ему учреждения, администрация Емельяновского района и структурные подразделения администрации.

Красноярским УФАС России в отношении администрации Емельяновского района Красноярского края было принято решение⁹, согласно которому администрация признана нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции¹⁰ в части издания постановления о создании муниципального автономного учреждения, приложением к которому определены цели деятельности учреждения, не соответствующие Закону об автономных учреждениях, в частности: оказание услуг в рамках муниципального задания по перевозке пассажиров (учащихся), что противоречит и создаёт необоснованные преимущественные условия деятельности МАУ «Трансавто» в сфере оказания услуг для удовлетворения муниципальных нужд (пере-

возка пассажиров (учащихся), оказание услуг по удалению сточных вод и отходов), влечёт недопущение конкуренции за право оказания указанных услуг и получение средств муниципального бюджета иными хозяйствующими субъектами.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Вменяемое администрации нарушение выразилось в издании постановления о создании муниципального автономного учреждения, приложением к которому определены цели деятельности учреждения, не соответствующие Закону об автономных учреждениях (оказание услуг в рамках муниципального задания по перевозке пассажиров (учащихся)).

Администрация Емельяновского района Красноярского края обжаловала это решение в суде, однако суды сочли доказанным вменяемое нарушение. При этом Третий арбитражный апелляционный суд указал на то, что в соответствии со статьёй 9 Закона об образовании¹¹ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов не относятся вопросы перевозки учащихся к муниципальным общеобразовательным бюджетным учреждениям. Следовательно, реализация полномочий по перевозке учащихся не могла быть передана органом местного самоуправления учреждению¹².

⁹ Решение Красноярского УФАС России от 08.05.2014 по делу № 461-15-13.

¹⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹² Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 14 ноября 2014 г. по делу № А33-13099/2014.

Также суды пришли к выводу о том, что из законодательного определения муниципальных услуг хозяйственная деятельность, осуществляемая МАУ «Трансавто» по подвозу учащихся, к муниципальным услугам не относится.

Для этого суды анализировали положения действующего законодательства об оказании государственных и муниципальных услуг. В силу пункта 2 статьи 2 Закона о государственных и муниципальных услугах¹³ муниципальная услуга — 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 о местном самоуправлении¹⁴ и уставами муниципальных образований. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района отнесены согласно статье 15 Закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения района. Следовательно, потребность в указанной услуге является муниципальной нуждой.

Кроме того, суд указал, что возложение посредством утверждения муниципального задания на автономное учреждение обязанностей по выполнению работ (услуг), относящихся к муниципальным нуждам, без осуществления процедуры размещения заказов путём проведения торгов нормами действующего законодательства не допускается. **Деятельность по транспортному обслуживанию населения является конку-**

¹³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

рентной в силу закона, и не может осуществляться автономным учреждением в рамках муниципального задания.

Действующее законодательство не содержит каких-либо специальных требований к деятельности по предоставлению транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения, равно как и требований к субъектам, которые должны их осуществлять, а **муниципальное образование не обладает правом по надделению (установлению) подведомственных ему автономных учреждений полномочиями на исключительное выполнение работ или оказание услуг в определённых сферах.**

При таких условиях создание МАУ «Трансавто» в целях, указанных в его уставе, создаёт необоснованные преимущественные условия такому учреждению в получении средств местного бюджета в рамках финансирования выполнения муниципального задания, тем самым ограничивая круг лиц, которые могут претендовать на получение (способны конкурировать за право получения) средств местного бюджета при проведении публичных процедур на выполнение работ по удалению сточных вод, отходов, перевозке пассажиров, что, как следствие, может ограничить, не допустить конкуренцию на соответствующих рынках выполнения работ, оказания услуг.

Суды также поддержали квалификацию нарушения законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, произведённую антимонопольным органом. Квалификация нарушения по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предполагает неправомерность действий органов местного самоуправления, в том числе посредством издания актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Следовательно, достаточным является только

возможное ограничение конкуренции, что однозначно следует из обстоятельств наделения учреждения полномочиями по перевозке пассажиров при отсутствии процедур размещения заказов путём проведения торгов.

Как видим, данный вид нарушений тесно переплетается с другими видами нарушений и сводится, в конечном итоге, к неисполнению органом местного самоуправления обязанности по проведению закупок для муниципальных нужд в установленном порядке.

Незаконное наделение полномочиями автономных учреждений

Итак, органы государственной власти и органы местного самоуправления, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях, вправе создавать автономные учреждения для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответствующих органов власти. Кроме того, согласно ч. 7 ст. 4 данного Закона автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует этим целям при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе).

Под полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления понимают закреплённый законодательством Российской Федерации за указанными органами комплекс прав и обязанностей по предметам ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Полномочия являются составной частью понятия «компетенция», которой обладают органы власти в соответствующей сфере деятельности, где действует уполномоченный в них орган.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления основывается на принципе самостоятельного осуществления принадлежащих им полномочий. При этом возможны случаи передачи (деле-

гирования) полномочий органами власти иным лицам. Такая передача полномочий от властного субъекта иному лицу возможна, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам. В частности, статьёй 15 Закона о защите конкуренции **запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.** Также запрещено наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Закреплённый данной нормой запрет распространяется прежде всего на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Стандартная схема незаконного наделения полномочиями автономных учреждений сводится к предоставлению такому учреждению субсидии на «иные цели» и или на «выполнение муниципального задания», за счёт которой автономное учреждение привлекает на основании договоров хозяйствующие субъекты. В отличие от разобранного выше нарушения, в данном случае используется созданное для других целей автономное образовательное учреждение (для оказания образовательных услуг). Нарушение антимонопольного законодательства в данном случае заключается в том, что автономным учреждениям, привлечённым к выполнению государственного (муниципального) задания, предоставляются преимущества в осуществляемой ими деятельности, а это может ограничить доступ на данный рынок иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные

работы и услуги. Ещё более явные преимущества автономные учреждения получают в случае выделения им субсидии на «иные цели».

В судебной практике разобраны и признаны несостоятельными стандартные доводы органов власти, полагающих свои действия правомерными. Так, отвергаются ссылки на то, что автономные учреждения созданы в соответствии с Законом об автономных учреждениях, порядок финансирования учреждения осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Ведь в соответствии со статьёй 10 Гражданского кодекса РФ не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а установление учреждению задания на выполнение государственной или муниципальной нужды и привлечение им для выполнения этого задания других хозяйствующих субъектов не соответствует Закону об автономных учреждениях, Закону о контрактной системе и ограничивает конкуренцию на соответствующих рынках выполнения работ и оказания услуг.

Абзацем 1 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ установлено, что для автономных учреждений в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). Кроме того, согласно абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации автономным учреждениям могут предоставляться субсидии не только для финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, но и на иные цели. Цели такого предоставления Бюджетным кодексом РФ не раскрыты, но порядок предоставления таких субсидий регламентируется правовыми актами органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Заместитель начальника Аналитического управления Федеральной антимонопольной службы В.А. Шипунов указывает на то, что «предоставление субсидий автономным учреждениям вне рамок финансового обеспечения выполнения задания на основании абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса может являться государственной (муниципальной) преференцией, и такое предоставление должно осуществляться в порядке, предусмотренном гл. 5 Закона о контрактной системе, и соответствовать целям, установленным ч. 1 ст. 19 данного Закона»¹⁵.

Ярким примером незаконного надления полномочиями автономных учреждений является предоставление субсидии «на иные цели» на организацию и проведение общегородских, спортивных и культурно-массовых мероприятий администрацией города Сыктывкара «Школа искусств». Было определено назначение указанных денежных средств: устройство и обслуживание территорий новогодних городков; оформление ёлок. Автономное учреждение и МКП «Жилкомсервис» заключили договор возмездного оказания услуг, по условиям которого заказчик поручает, а исполнитель обязуется оказать следующие услуги: устройство и обслуживание территорий новогодних городков, оформление ёлок в соответствии с техническим заданием и локальными сметами. Стоимость работ по договору составляет 5 536 585 рублей 70 копеек.

В свою очередь МКП «Жилкомсервис» заключило с иными хозяйствующими субъектами договоры на оказание услуг, предметами которых являлись выполнение устройства иллюминации новогодних городков (700 000 рублей), выполнение художественных работ по оформлению ледовых городков (1 300 000 рублей), транспортные услуги для перевозки ледяных блоков (100 000 рублей),

¹⁵ Шипунов В.А. Внимание: антимонопольный контроль // Бюджет. — 2013. — № 1.

транспортные услуги по перевозке по городу Сыктывкару сцены, горки, новогодних конструкций, оформление ёлок, устройство и обслуживание территорий новогодних городков.

КРО «Опора России» обратилось в УФАС по Республике Коми с заявлением о незаконности выделения из бюджета города Сыктывкара денежных средств на проведение работ по установке «новогодних деревьев» и строительству ледовых городков, являющихся муниципальными нуждами, без проведения торгов в соответствии с Законом о размещении заказов через управление культуры «Школе искусств», которая, в свою очередь, в дальнейшем заключила без торгов соответствующие хозяйственные договоры с подрядными организациями на выполнение этих работ, по существу исполнив функции муниципального заказчика.

Антимонопольный орган признал управление культуры нарушившим часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части действий в виде наделения «Школу искусств» функциями органов местного самоуправления по созданию условий для организации досуга, созданию условий для массового отдыха жителей путём принятия приказов. Из указанного решения следует, что выполненные работы, связанные с организацией и проведением новогодних и рождественских праздников, относятся к муниципальным нуждам. Издав приказы, согласно которым «Школе искусств» предоставлены субсидии на иные цели, управление культуры наделило данное учреждение функциями органа местного самоуправления по созданию условий для организации досуга и массового отдыха жителей, тем самым нарушило часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Суд первой инстанции признал недействительным решение антимонопольного органа в части признания управления культуры нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, однако в удовлетворении остальной части требования отказал, так как пришёл к выводу о правомерности решения антимонопольного органа в данной части. Кассационной инстанцией судебные акты

первой и апелляционной инстанций оставлены без изменений, при этом суд указал следующее¹⁶.

Как следует из пунктов 17 и 20 статьи 16 Закона о местном самоуправлении, к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры и создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, относящихся к муниципальным нуждам, должны удовлетворяться с соблюдением процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов. Законом об автономных учреждениях не предусмотрено наделение автономных учреждений функциями заказчика услуг, работ, необходимыми для решения указанных вопросов, финансирование автономного учреждения для этих целей.

Согласно пункту устава «Школа искусств» вправе участвовать в проведении культурных общегородских мероприятий. Вместе с тем учреждение не наделено функциями по организации и проведению данных мероприятий, так же как и функциями по организации досуга и массового отдыха населения, обустройству мест массового отдыха и проведения досуга населением.

При указанных обстоятельствах суды пришли к правомерному выводу о том, что действия управления культуры по наделению «Школы искусств» функциями органа местного

¹⁶ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11 ноября 2014 г. по делу № А29-6852/2013.

самоуправления по созданию условий для организации досуга, созданию условий для массового отдыха жителей путём предоставления субсидий для расходования бюджетных денежных средств в целях удовлетворения муниципальных нужд, позволивших ему осуществлять расходование средств из бюджета города Сыктывкара на товары, работы, услуги, необходимые для выполнения муниципальной нужды муниципального образования, без соблюдения процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, нарушают часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Причём в данном случае не требуется доказывания факта наступления неблагоприятных последствий, достаточно наличия угрозы их наступления.

В другом случае при заключении договоров подряда на ремонт зданий учреждения в действиях автономного учреждения — школы и муниципального учреждения «Управление образования г. Орска» были установлены признаки нарушения ч. 1 ст. 15, п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в осуществлении согласованных действий, которые направлены на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок по производству общестроительных работ в границах муниципального образования «город Орск», путём заключения соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, в связи с чем приказом антимонопольного органа было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения которого антимонопольный орган признал управление образования нарушившим ч. 1 ст. 15, п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, а учреждение признано нарушившим п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Согласно ч. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения меж-

ду федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, или между ними и хозяйствующими субъектами, либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такие согласованные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выходу из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Решениями судов первой и апелляционной инстанций в удовлетворении требований о признании решения антимонопольного органа незаконным было отказано. Кассационная инстанция¹⁷ указала при этом, что для целей квалификации соглашений, достигнутых между субъектами, указанными в диспозиции ст. 16 Закона о защите конкуренции, как совершённых с нарушением п. 4 данной нормы установлению подлежит, в том числе, законность заключения таких соглашений, а также наступление или возможное наступление последствий в виде ограничения доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранения с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии со ст. 2 Закона о местном самоуправлении вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 2 октября 2015 г. № Ф09-6663/15 по делу № А47-11443/2014.

В силу п. 5 ч. 1 ст. 9 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относятся обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий.

Арбитражный суд Уральского округа указал на то, что **услуга является муниципальной нуждой, если финансирование её обеспечено средствами местного бюджета и получателем конкретных услуг или работ является муниципальное образование.** При этом законодательством установлен единый порядок размещения муниципальных заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. Лицо, вступающее в гражданско-правовые отношения, обязано обеспечить соблюдение требований публичного права, в том числе воздержаться от участия в отношениях, имеющих своей целью ограничение конкуренции, либо имеющих целью обеспечение иному лицу возможности уклониться от исполнения обязанности по проведению торгов в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов¹⁸.

Важным представляется и правовая позиция суда о том, что **заключённые сделки должны не только формально соответствовать законодательству, но и не вступать в противоречие с общим запретом недобросовестного осуществления прав субъекта**

¹⁸ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ

«О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

гражданско-правовых отношений. Деятельность и поведение участника отношений, имеющих своих результатов удовлетворение за счёт бюджетных средств государственных и муниципальных потребностей, не должна иметь заведомо противные основам правопорядка цели, а именно — уклонение от исполнения соответствующей обязанности по проведению торгов. Тем самым фактически речь в решении суда идёт о признании такой сделки ничтожной с учётом диспозиции нормы статьи 169 Гражданского кодекса РФ, согласно которой сделка, совершённая с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна.

Отметим также, что нет необходимости выяснять действительно ли произошло ограничение конкуренции. Как разъяснено в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 30¹⁹, при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

¹⁹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

Уклонение органов власти от выполнения требований Закона о контрактной системе

В настоящее время массовый характер приняло уклонение органов власти субъектов Российской Федерации от выполнения требований Закона о контрактной системе при заказе, разработки и создания государственных информационных систем в сфере образования.

Использование информационных систем в системе образования регламентируется Законом об образовании, в соответствии со статьёй 98 которого в целях информационного обеспечения управления в системе образования и государственной регламентации образовательной деятельности уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются, формируются и ведутся государственные информационные системы, в том числе государственные информационные системы, предусмотренные настоящей статьёй. Ведение государственных информационных систем осуществляется в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими совместимость и взаимодействие этих информационных систем с иными государственными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями, включая информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру, используемые для предоставления государственных и муниципальных услуг, с обеспечением конфиденциальности и безопасности содержащихся в них персональных данных и с соблюдением требований законодательства Российской Федерации о государственной или иной охраняемой законом тайне.

Часть 2 Закона об информации²⁰ определяет, что государственные информационные

²⁰ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

системы создаются и эксплуатируются с учётом требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона о государственных и муниципальных услугах **государственная услуга**, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, — деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

В силу пункта 3 статьи 2 Закона о государственных услугах заявитель — физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги,

или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, указанные в частях 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона, или в организации, указанные в пункте 5 настоящей статьи, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

Из системного толкования вышеуказанных норм законодательства следует, что предоставление государственных услуг входит в компетенцию органов государственной власти и предоставляться такие услуги могут только указанными органами. Исходя из законодательного определения государственных услуг, **получателем (приобретателем) услуг (работ) автономного учреждения являются физические лица (граждане) и юридические лица, а не орган государственной власти.**

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Закона о контрактной системе заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи функций и полномочий.

Таким образом, **создание государственной информационной системы направлено на обеспечение деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выполнение им соответствующих функций и полномочий, является государственной нуждой, а её приобретение должно осуществляться в соответствии с Законом о контрактной системе.**

Несмотря на очевидную сходность ситуации с описанными выше случаями, в ряде регионов антимонопольные органы «не замечают» нарушений органов государственной власти, в отличие от аналогичных нарушений органов местного самоуправления.

Например, комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по контролю в сфере законодательства о закупках²¹ указала на то, что «случаи, при которых закупки, осуществляемые автономными учреждениями, подпадают под регулирование Закона о контрактной системе, определены частями 4, 6 статьи 15 Закона о контрактной системе. К таким случаям относится предоставление из бюджета соответствующего уровня средств на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности, а также передача при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной, муниципальной собственности и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность на безвозмездной основе на основании соглашений полномочий государственного или муниципального заказчика».

Поскольку предметом рассматриваемой закупки не является осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности, капитального строительства и (или) приобретение объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность, то закупка, по мнению Ульяновского УФАС России, была правомерно проведена данным учреждением в соответствии с положениями Закона о закупках.

А вот Астраханское УФАС России вообще признало жалобу на аналогичные действия необоснованной, указав на то, что «пропуск срока на подачу жалобы может служить самостоятельным основанием для отказа в её удовлетворении»²².

²¹ Решение Ульяновского УФАС России от 23.03.2016 по делу № 13 054/03-2016.

²² Решение Астраханского УФАС России от 25.07.2016 № 28-НТ-04-16.

В то же время одновременно с таким отказом по жалобе ООО «ЦБУ «Интеркомп» Астраханское УФАС России решило привлечь автономное учреждение к административной ответственности по ч. 3 ст. 7.32.3 КоАП РФ за осуществление закупки товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в случае, если такая закупка должна осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством РФ о контрактной системе.

Комиссия отклонила при этом довод автономного учреждения о том, что фактически на момент проведения закупки «Контингент» не зарегистрирована как государственная информационная система, и следовательно, учреждение имело право проводить закупку в соответствии с требованиями Закона о закупках. Комиссия сочла, что **поскольку работы, предусмотренные техническим заданием, являются необходимыми для создания и развёртывания государственной информационной системы и без их проведения создание такой системы в Астраханской области невозможно, то закупка должна была осуществляться с порядком и на условиях, установленных Законом о контрактной системе.**

Предполагаемые изменения законодательства

В связи с многочисленными фактами злоупотреблений правом автономных учреждений Минэкономразвития России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»²³.

²³ <http://regulation.gov.ru/>

Законопроектом фактически предлагается **ликвидировать право автономных учреждений осуществлять закупки в соответствии с Законом о закупках, приравняв их в этом отношении к бюджетным учреждениям.** В случае принятия данного законопроекта автономные учреждения будут вправе проводить закупки в соответствии с Законом о закупках лишь при наличии утверждённого положения о закупке в случаях закупок:

- 1) за счёт грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определёнными грантодателями, не установлено иное;
- 2) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;
- 3) за счёт средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

В остальных случаях **при осуществлении закупок за счёт субсидий**

на выполнение государственного или муниципального задания, на иные цели автономное учреждение будет обязано руководствоваться Законом о контрактной системе.

С одной стороны, предлагаемые изменения исключают возможность злоупотребления правом автономных учреждений на проведение закупок без выполнения требований Закона о контрактной системе. Станет невозможным использование таких учреждений органами государственной власти и органами местного самоуправления для уклонения органов власти от выполнения требований Закона о контрактной системе.

С другой стороны, отличия автономных и бюджетных учреждений сотрутся практически полностью. Ведь возможность проводить закупки для собственных нужд, наряду с возможностью открывать расчётные счета в кредитных учреждениях и получать займы, фактически осталась наиболее существенным отличием автономных учреждений от бюджетных. И приравнивание автономных учреждений к бюджетным для решения проблем злоупотребления правом при проведении закупок напоминает, скорее, использование гильотины в качестве средства от головной боли.

Возможным альтернативным решением, учитывая наличие неоднозначной практики антимонопольных органов, полагаем обобщение

практики рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, связанных с злоупотреблением правом автономных учреждений президентом ФАС России (или иным коллегиальным органом), и направление разъяснений территориальным антимонопольным органам в целях единообразного правоприменения. В разъяснениях должно быть четко указано, что автономные учреждения должны осуществлять закупки только для собственных нужд, а не для выполнения государственных и муниципальных функций.

Ведь не зря же в соответствии со статьей 23 Закона о защите конкуренции в федеральном антимонопольном органе образуются коллегиальные органы? Коллегиальные органы согласно закону рассматривают материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства и дают разъяснения по вопросам его применения.

Желающие высказаться о наличии такой альтернативы гильотине для закупок автономных учреждений могут это сделать на сайте, предусмотренном для общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. **НО**