

РЕШЕНИЕ

по делу №04-28/1029 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома
(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 17 мая 2012

г.

В полном объеме решение изготовлено 31 мая 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – комиссия, Костромское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: заместитель руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области - начальник отдела контроля органов власти;

члены комиссии:

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

государственный инспектор отдела контроля органов власти,

При участии в заседании:

от ответчика – не явился,

от заинтересованного лица – Думы города Костромы - консультант отдела юридического сопровождения деятельности Думы аппарата Думы города Костромы (доверенность №01-15/3 от 11.01.2012 г.);

от заинтересованного лица – МУП г. Костромы «Благоустройство» - представитель МУП «Благоустройство» (доверенность б/н от 15.05.2012 г.);

заинтересованное лицо – МУП «Кустово» - надлежащим образом извещенное о месте и времени рассмотрения настоящего дела (почтовое уведомление о вручении имеется в материалах дела) не обеспечило явку своего представителя, рассмотрев материалы дела № 04-28/1029, возбужденного приказом Управления от 12.03.2012 г. №29 в отношении Администрации города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии со статьями 22, 23 Закона о защите конкуренции Костромским УФАС России проведена проверка принятого администрацией города Костромы постановления от 20.04.2010 года №764 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета города Костромы субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, в целях частичного возмещения затрат или недополученных доходов, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности» на предмет соответствия их требованиям антимонопольного законодательства.

В результате анализа указанного муниципального акта и иных документов, представленных администрацией г. Костромы установлено, что в соответствии с данным актом в 2010 году из бюджета города Костромы предоставлялись

субсидии муниципальному унитарному предприятию города Костромы «Кустово» и муниципальному унитарному предприятию города Костромы «Благоустройство», осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения и растениеводства на территории города Костромы, в целях возмещения их затрат, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности.

В соответствии с частями 2.1 главы 2 Устава МУП «г. Костромы «Благоустройство» и Устава МУП г. Костромы «Кустово», утвержденных постановлением администрации г. Костромы от 05.02.2010 г. №212 и постановлением администрации г. Костромы от 30.12.2011 г. №3000 соответственно, Предприятия созданы для достижения следующих целей, в частности, организации благоустройства и озеленения территорий, извлечения прибыли.

В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются: из местного бюджета - в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации. Действующее законодательство не предусматривает, что субъектный состав участников товарного рынка услуг по благоустройству городского округа, озеленения и растениеводства ограничивается только лишь муниципальными предприятиями, осуществляющими указанные виды деятельности.

Таким образом, указанные действия администрации по установлению в постановлении от 20.04.2010 года №764 положений, регламентирующих, предоставление субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, противоречат требованиям антимонопольного законодательства, так как ограничивается доступ иных хозяйствующих субъектов, выполняющих подобные виды работ к означенному муниципальному ресурсу, что приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке выполнения работ по благоустройству, озеленению, растениеводству усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Костромское УФАС России возбудило в отношении администрации г. Костромы дело №04-28/1029 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В объяснении по существу дела (исх. №б\н от 16.04.2012 г.) администрация сообщила, что вышеназванное постановление №764 принято администрацией в целях организации проведения работ, производства и реализации товаров, связанных с благоустройством и озеленением территории города Костромы в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 78 БК РФ, решением Думы города Костромы от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год» во исполнение решения Думы города Костромы.

На заседании Комиссии Костромского УФАС России представитель администрации поддержал свои доводы, дополнительно указав, что администрация полномочна решать вопросы местного значения, на решение которых выделяются бюджетные средства, которые, в свою очередь, передаются

муниципальным предприятиям на возмещение затрат в связи с производством определенных видов работ, в данном случае работ по благоустройству и озеленению территории города Костромы.

Дума города Костромы, привлеченная в дело в качестве заинтересованного лица в письменных пояснениях сообщала, что подпунктом 9 пункта 14 решения Думы города Костромы от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год» установлено, что в 2010 году из бюджета города Костромы на условиях и в порядке, установленных постановлениями администрации города Костромы, муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства,- в целях частичного возмещения затрат или недополученных доходов, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности предоставляются субсидии. При принятии вышеприведенного положения, Дума города Костромы руководствовалась следующим.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится организация благоустройства и озеленения территории городского округа.

На основании части 2 статьи 18 Закона №131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Статьей 69 БК РФ установлено, что к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг.

Также в своих пояснениях Дума г. Костромы сообщала, что муниципальные образования полномочны создавать муниципальные предприятия и учреждения, необходимые для решения вопросов местного значения.

Рассмотрев материалы дела и выслушав доводы сторон по делу, Комиссия Костромского УФАС России установила следующее.

Как установлено материалами дела, администрацией города Костромы в 2010 году из средств местного бюджета предоставлялись субсидии муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, в целях частичного возмещения затрат или недополученных доходов, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности», данные субсидии предоставлялись Предприятиям во исполнение постановления администрации г. Костромы № 764. Получателями данного вида субсидий согласно информации, представленной Управлением финансов, экономики, мобилизации доходов и муниципального заказа администрации города Костромы являлись МУП «Кустово» и МУП «Благоустройство».

Как следует из пояснений представителя администрации г. Костромы, субсидии иным лицам, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения и растениеводства за исключением МУП «Кустово» и МУП «Благоустройство» не предоставлялись.

Согласно разделу III БК РФ предоставление субсидий юридическим лицам относится к расходам бюджета.

Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным

(муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (статья 78 БК РФ). Причем, указанная норма бюджетного законодательства вводит ограничения по субъектному составу получателей субсидий только лишь в отношении государственных (муниципальных) учреждений. Исходя из буквального толкования названной нормы следует, что получателями субсидии могут являться юридические лица любой организационно-правовой формы (за исключением государственных муниципальных учреждений), индивидуальные предприниматели, физические лица – производители товаров, работ услуг.

Таким образом, регламентированная в постановлении администрации №764 норма, согласно которой получателем данного вида субсидий могут являться только муниципальные унитарные предприятия города Костромы противоречит требованиям бюджетного законодательства, а также антимонопольного законодательства, так как частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации актов и (или) осуществление действий (бездействий), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Ограничение конкуренции выразилось в исключении доступа иных хозяйствующих субъектов, за исключением муниципальных унитарных предприятий к означенному муниципальному ресурсу (возможности получения субсидии).

Также в рамках рассмотрения дела установлено, что одним из условий предоставления рассматриваемых субсидий являлось выполнение работ по благоустройству, озеленению, растениеводству в соответствии с планом работ, утвержденным распоряжением председателя Комитета ЖКХ по согласованию с курирующим заместителем главы администрации города Костромы. То есть, предприятия не определяли самостоятельно вид, объем работ и объект. Вид работ и объект их выполнения определялся Комитетом ЖКХ.

В качестве подтверждения произведенных затрат МУП «Благоустройство» и МУП «Кустово» предъявляли акты выполненных работ, в которых отражены вид работ, объем, цена и стоимость работ. В то же время, акт выполненных работ не является документом, подтверждающим произведенные Предприятиями затраты. Акт выполненных работ — это документ, подтверждающий факт выполнения работ одной стороной (в рассматриваемом случае МУП «Кустово» и МУП «Благоустройство») и их приемку другой (МБУ «СМЗ по ЖКХ администрации г. Костромы). Вместе с актами выполненных работ предприятиями предъявлялись счета-фактуры. Счет-фактура — это документ налогового учета, выставяемый продавцом покупателю при реализации продукции (работ, услуг) (статья 169 Налогового кодекса РФ).

Перечисленные документы (план работ, утвержденный председателем Комитета ЖКХ, акты выполненных работ и счета-фактуры) подтверждают, что со стороны администрации города Костромы выполнялся заказ на определенный вид работ по благоустройству, озеленению, растениеводству, а МУП «Благоустройство» и МУП «Кустово» выполняло работы в соответствии с заказом и предъявляло их стоимость к оплате за счет субсидий. Причем, большая часть работ (около 60%)

выполнялась МУП «Благоустройство» с привлечением подрядных организаций. По мнению Комиссии, все перечисленные факты доказывают, что фактически за счет средств субсидий муниципальным унитарным предприятиям оплачивались работы по благоустройству городского округа г. Кострома, озеленению, растениеводству, выполненные Предприятиями по заказу администрации города Костромы, не в возмещение затрат по данным работам. Комиссия полагает, что выполняемые Предприятиями работы и услуги носят возмездный характер, а значит, финансирование их не соответствует понятию субсидии исходя из её определения.

За период 2010 года главным распорядителем бюджетных средств – Управлением капитального строительства администрации города Костромы – были приняты и исполнены бюджетные обязательства по предоставлению субсидий в возмещение доходов МУП «Благоустройство» в следующих размерах: приняты бюджетные обязательства на сумму 5006,8 тыс. рублей, исполнены бюджетные обязательства (предоставлена субсидия) на общую сумму 4797,5 тыс. рублей.

Согласно части 1 статьи 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Статьей 34 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В соответствии со статьей 2 Закона №131-ФЗ вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии с пунктом 25 частью 1 статьи 16 Закона №131-ФЗ организация благоустройства территории городского округа к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Материалами дела установлено, что работы по благоустройству, озеленению территории города Костромы, растениеводству осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение данных работ является потребностью города Костромы, а также необходимо для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, выполнение данных видов работ относится к муниципальной нужде.

Частями 1 и 2 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрено, что во всех случаях размещение заказа

осуществляется путем проведения торгов (в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме), за исключением случаев, предусмотренных данным законом.

В соответствии с частью 1 статьи 72 БК РФ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, то есть с Федеральным законом №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Согласно ч.1 ст.10 указанного закона размещение заказа может осуществляться:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

В нарушение части 1 статьи 72 БК РФ и части 1 статьи 10 Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» администрация провела размещение заказов для муниципальных нужд города без проведения торгов, путём предоставления субсидий МУП «Благоустройство» и МУП «Кустово».

Указанные действия администрации города Костромы (размещение заказов для муниципальных нужд у МУП «Благоустройство» и МУП «Кустово» без проведения торгов) приводят или могут привести к ограничению конкуренции, так как иные хозяйствующие субъекты (организации, предприниматели), выполняющие или которые могли выполнять подобные работы (благоустройство, озеленение, растениеводство), были лишены возможности принять участие в размещении муниципальных заказов.

Доводы администрации города Костромы относительно того, что постановление администрации города Костромы принято во исполнение решения Думы города Костромы от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы» Комиссия признает несостоятельным в виду нижеследующего.

Согласно пункта 2 статьи 78 БК РФ субсидии юридическим предоставляются из местного бюджета - в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации.

Согласно пункта 10 статьи 35 Закона №131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления находятся утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

Как следует из пункта 3 статьи 43 Закона №131-ФЗ представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, Уставом муниципального образования, принимает решения.

Согласно статье 2 БК РФ относит к бюджетному законодательству, в том числе муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (сокращенно именуемых решением о бюджете). Органы местного самоуправления вправе также принимать муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с БК РФ (пункт 5 статьи 3 БК РФ).

Таким образом, бюджетное законодательство и законодательство о местном самоуправлении различают решения органа местного самоуправления о бюджете и акты местной администрации, регулирующие предоставление

субсидий.

Как выяснилось в рамках рассмотрения дела и подтверждено документально, согласно письма главы города Костромы (исх. №01-15/984 от 03.05.2012 г) инициатором направления (включения) в проект бюджета города Костромы на 2010 год положений, регламентирующих предоставление субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, в целях частичного возмещения затрат или недополученных доходов, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности являлась администрация города Костромы.

Ссылка Думы города Костромы на положения статьи 78 БК РФ, содержащей порядок предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, Комиссией не принимается, поскольку в рассматриваемом случае правоотношения возникли по вопросу выполнения работ (благоустройство, озеленение, растениеводство) для муниципальных нужд, что регламентировано статьей 72 БК РФ.

Таким образом, все выше установленные факты свидетельствуют о нарушении администрацией города Костромы антимонопольного законодательства, а именно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в принятии постановления от 20.04.2010 года №764, регламентирующем порядок предоставления субсидий муниципальными унитарными предприятиями, что исключило возможность иных потенциальных участников данного товарного рынка претендовать на получение данного вида субсидий, а также выразившиеся в предоставлении в 2010 году из бюджета города Костромы субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы «Благоустройство» и «Кустово», осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, свидетельствующего о перераспределении бюджетных средств, которое позволило передать МУП «Благоустройство» и МУП «Кустово» муниципальный заказ без соблюдения требований законодательства о размещении заказов, что приводит к ограничению конкуренции на рынке выполнения работ по благоустройству, озеленению и растениеводству, тем самым, ограничивается доступ иных хозяйствующих субъектов к означенному муниципальному ресурсу.

Учитывая изложенные обстоятельства и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией города Костромы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в принятии постановления от 20.04.2010 года №764, регламентирующем получение субсидий муниципальными унитарными предприятиями, что исключило возможность иных потенциальных участников данного товарного рынка претендовать на получение данного вида субсидий, а также выразившиеся в предоставлении в 2010 году из бюджета города Костромы субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы», осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, свидетельствующего о перераспределении бюджетных средств, которое позволило передать МУП

«Благоустройство» и МУП «Кустово» муниципальный заказ без соблюдения требований законодательства о размещении заказов, что приводит или могло привести к ограничению конкуренции на рынке выполнения работ по благоустройству, озеленению и растениеводству, тем самым, ограничивается доступ иных хозяйствующих субъектов к означенному муниципальному ресурсу.

2. Предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать в виду того, что бюджет города Костромы на 2010 год на момент принятия настоящего решения исполнен.

3. Передать материалы дела №04-28/1029 должностному лицу Костромского УФАС России, уполномоченному в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях, для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с выявленным нарушением антимонопольного законодательства.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.