

Администрация муниципального образования «Тихвинский муниципальный район»
Ленинградской области
187556, Ленинградская обл., г. Тихвин, 4 микрорайон, д. 42
(ответчик)

Муниципальное казенное предприятие «Зеленый город»
187555, Ленинградская обл., г. Тихвин, ул. Победы, д. 1а
(заинтересованное лицо)

РЕШЕНИЕ
по делу № 831-04-А/12
г. Санкт-Петербург

Дата оглашения резолютивной части решения 14 января 2013 г.
Дата изготовления решения в полном объеме 28 января 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия), в составе:

Васильева Д.В. - заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

Масякиной К.Ю. - начальника отдела антимонопольного контроля органов власти, члена Комиссии;

Орловой Т.Ю. - специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля, члена Комиссии,

рассмотрев дело № 831-04-А/12, возбужденное по признакам нарушения Администрацией муниципального образования «Тихвинский муниципальный район» Ленинградской области (187556, Ленинградская обл., г. Тихвин, 4 микрорайон, д. 42) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

1. Дело № 831-04-А/12 было возбуждено по результатам плановой проверки в отношении администрации муниципального образования "Тихвинский муниципальный район Ленинградской области" в соответствии с Приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее – Ленинградское УФАС России, Управление) от 25.07.2012 № 146, в рамках проведения которой, в действиях администрации муниципального образования "Тихвинский муниципальный район Ленинградской области" при осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения, были выявлены признаки

нарушения антимонопольного законодательства, в частности путем издания муниципальных актов:

- постановление Администрации от 23.01.2012 № 01-92-а «Об утверждении Положения об определении условий и порядка формирования заказа учредителя муниципальным казенным предприятиям Тихвинского городского поселения»;
- постановление Администрации от 24.01.2012 № 01-114-а «О порядке предоставления субсидий из бюджета Тихвинского городского поселения муниципальным казенным предприятиям»;
- договор о предоставлении субсидии от 24.01.2012 № 02-4 между Администрацией и МКП «Зелёный город» из бюджета Тихвинского городского поселения;
- распоряжения Администрации с 21.01.2012 по 12.09.2012 о предоставлении субсидий МКП «Зелёный город» из бюджета поселения на общую сумму в 26 млн. руб.

Соглашением от 04.05.2011 № 02-137/01-179 «Об осуществлении части полномочий Администрации Тихвинского городского поселения по решению вопросов местного значения поселения Администрацией Тихвинского района» Администрация МО «Тихвинское городское поселение» передала часть полномочий по решению вопросов местного значения города Администрации МО «Тихвинский муниципальный район» (далее – Администрация, ответчик), в т.ч. по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджета. Решением Совета депутатов Тихвинского городского поселения от 21.12.2011 № 02-264 «О бюджете муниципального образования Тихвинское городское поселение на 2012 год и плановый период 2013 и 2012 годов» (далее – Решение) в расходах бюджета города Тихвина предусмотрены расходы по благоустройству различной целевой направленности на общую сумму в 62 млн. 056 тыс. руб. В 2012 году из бюджета города ежемесячно выделялись денежные средства Муниципальному казенному предприятию «Зелёный город» (далее - МКП «Зелёный город») на оплату работ и услуг, связанных с исполнением муниципального заказа на выполнение работ по благоустройству, доведенного ответчиком до муниципального казенного предприятия на основании выставляемых предприятием счетов и актов выполненных работ.

В связи с тем, что исполнение бюджетных обязательств, связанных с оказанием услуг и выполнением работ для муниципальных нужд, согласно действующему законодательству, должно производиться путем размещения муниципального заказа посредством проведения публичных процедур, действия Администрации по фактическому размещению муниципального заказа у конкретного исполнителя – МКП «Зелёный город» без проведения публичных процедур (торгов) не допускают конкуренцию.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия влекущие недопущение конкуренции.

Согласно позиции ответчика, возможность размещения муниципального заказа в муниципальном казенном предприятии предусмотрена п. 2 ст. 20 Федерального закона № 161-ФЗ от 14.11.2002 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и соответствует уставной деятельности МКП «Зелёный город», в связи с чем, действия Администрации, по мнению ответчика, законны и обоснованы.

Заинтересованное лицо поддержало доводы ответчика.

2. Рассмотрев материалы дела, выслушав доводы сторон, а также исследовав доказательства по делу, Комиссия установила следующее:

23.01.2012 Администрация разработала порядок формирования заказа учредителя муниципальным казенным предприятиям Тихвинского городского поселения (Постановление Администрации от 23.01.2012 № 01-92-а). 24.01.2012 ею установлен порядок предоставления субсидий из бюджета поселения муниципальным казенным предприятиям (Постановление Администрации от 24.01.2012 № 01-114-а) и заключен с МКП «Зелёный город» договор о предоставлении субсидии на сумму 31 млн. 447 тыс. руб. (Договор о предоставлении субсидии от 24.01.2012 № 02-4).

Согласно порядку предоставления субсидии, она предоставляется муниципальным казенным предприятиям Тихвинского городского поселения для решения вопросов местного значения поселения согласно статье 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в порядке 78 статьи Бюджетного Кодекса Российской Федерации (п.1-2).

Порядком формирования заказа учредителя предприятиям установлено, что заказ доводится от имени администрации и включает в себя перечень работ и услуг для муниципальных нужд (п.1.3-1.5)

Согласно п. 1.2, п. 1.3 вышеуказанного договора, Администрация предоставляет Предприятию субсидию на возмещение затрат в связи с оказанием муниципальных услуг (выполнением работ) в соответствии с утвержденным учредителем муниципальным заказом – выполнение работ по благоустройству территории города Тихвина в 2012 году. Субсидия предоставляется за счет бюджета Тихвинского городского поселения в пределах выделенных ассигнований путем ежемесячного перечисления МКП «Зелёный город» установленной части субсидии в соответствии с актами выполненных работ, что реализовывалось сторонами в течении 2012 года:

Так, согласно выставленным МКП «Зелёный город» к Администрации счетам, в 2012 году по состоянию на август, Предприятием выполнено работ на общую сумму в 20 млн. 713 руб.

Распоряжениями Администрации с 21.01.2012 по 12.09.2012 предоставлено МКП «Зелёный город» из городского бюджета денежных средств на общую сумму в 26 млн. руб.

Таким образом, обязательства по договору предоставления этой субсидии носили встречный и возмездный характер. Субсидии же, предоставляемые из бюджета юридическим лицам, не предполагают предоставление ими встречного эквивалента в виде товаров (работ, услуг) адресату, предоставившему субсидию, поскольку в силу ст. 78 БК РФ предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Также, согласно материалам дела, выполнение работ, связанных с исполнением муниципального задания по благоустройству территории города осуществлялось МКП «Зелёный город» с помощью третьих лиц путем заключения с ними соответствующих договоров.

Так, Предприятием были заключены 7 договоров на возмездное оказание услуг по выполнению работ с третьими лицами по предмету реализации муниципального задания. Данные договоры заключались Предприятием без проведения публичных процедур, в порядке коммерческой сделки по согласованной сторонами цене.

При этом, возмещение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг для нужд муниципального образования в рамках исполнения заказа производилось на счет МКП «Зелёный город» путем предоставления бюджетных средств в форме субсидий.

3. В соответствии с п. 19 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация благоустройства территории поселения относится к вопросам местного значения поселения. Частью 2 статьи 18 Закона № 131-ФЗ установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

В силу ст. 1, 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, являются муниципальными нуждами.

Согласно п. 1, 2 ст. 72 БК РФ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Согласно ст. 5 Закона № 94-ФЗ под размещением заказа понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим законом действия заказчиков по определению поставщиков в целях заключения с ними муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для мун. нужд, а в случае п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ иных гражданско-правовых договоров в любой форме.

Настоящий закон устанавливает единый порядок размещения муниципальных заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов, развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов (ст. 1).

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг – т.е. определение поставщиков и исполнителей для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением предусмотренных законом случаев.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товар, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем. Вместе с тем, довод Администрации о возможности размещения муниципального заказа в муниципальных казенных предприятиях в силу применения п. 2 ст. 20 Закона № 161-ФЗ от 14.11.2002 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», согласно которому собственник муниципального казенного предприятия вправе доводить до него обязательные для исполнения заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд несостоятелен в связи со следующим.

Из ст. 2 Закона № 94-ФЗ следует, что нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать настоящему Федеральному закону, а в случае их несоответствия настоящему закону должны применяться в части непротиворечащей ему. Применение Федерального Закона № 94-ФЗ обязательно при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ или услуг для муниципальных нужд. Финансирование затрат на услуги для муниципальных нужд должно осуществляться за счет местного бюджета на основании контракта, заключенного по результатам торгов. Таким образом, Администрация осуществляя вышеуказанные действия по доведению до единственного исполнителя – МКП «Зелёный город» обязательный для исполнения муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по благоустройству города Тихвина без проведения торгов, лишила неограниченный круг хозяйствующих субъектов возможности претендовать на исполнение этого заказа, недопустив тем самым конкуренцию. Такие действия органа власти запрещены частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и их осуществление является нарушением антимонопольного законодательства.

Помимо этого, подпунктом 3 п. 2 ст. 78 БК РФ установлено, что нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам должны определять: категории и (или) критерии отбора юридических лиц, имеющих право на получение субсидий, цели, условия и порядок предоставления субсидий и др. – т.е. должны быть адресованы определенному кругу лиц, осуществляющих определенную деятельность, а не конкретной организационно-правовой формы.

Из системного анализа ч. 1, 2 ст. 50, ч. 1, 4 ст. 21 Закона № 131-ФЗ следует, что органы местного самоуправления не могут предоставлять субсидии унитарным казенным предприятиям только лишь в силу их организационно-правовой формы.

В тоже время, порядок формирования заказа учредителя муниципальным казенным предприятиям Тихвинского городского поселения (Постановление Администрации от 23.01.2012 № 01-92-а) во взаимодействии с порядком предоставления субсидий из бюджета поселения муниципальным казенным предприятиям (Постановление Администрации от 24.01.2012 № 01-114-а) устанавливают порядок предоставления субсидий, связанных с выполнением работ, оказанием услуг для нужд муниципальных нужд муниципального образования хозяйствующими субъектами конкретной организационно-правовой формы - муниципальным казенным предприятиям. Тем самым, вышеуказанные постановления ответчика являются актами, предусматривающими финансирование единственных исполнителей муниципального заказа, до которых доведен обязательный для исполнения заказ, что также приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Также, Комиссия принимает во внимание то обстоятельство, что в 2011 году, аналогичные предмету рассматриваемого муниципального заказа работы по благоустройству города осуществлялись и финансировались органом местного самоуправления г. Тихвина на основании муниципальных контрактов, заключенных по результатам публичных торгов в порядке Закона № 94-ФЗ: открытый аукцион на выполнение работ по уборке городских территорий в г. Тихвине (изв. № 0145300011911000077), запрос котировок на очистку от снега дорог населенных пунктов Тихвинского городского поселения (изв. № 0145300011912000001), запрос

котировок на выполнение работ по изготовлению и установке дорожных ограждений (изв. № 0145300011911000058) и др.

Таким образом, какие-либо препятствия для организации и проведения публичных процедур при расходовании бюджетных средств, связанных с решением вопросом местного значения у ответчика отсутствуют.

4. Согласно ст. 1, ст. 2 Закона о защите конкуренции, настоящий закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции.

Целями настоящего закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно ст. 4 Закона о защите конкуренции, хозяйствующим субъектом признается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Согласно Уставу МКП «Зелёный город», Предприятие является коммерческой организацией, предметом его деятельности являются выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования, а также иных лиц, строит свои отношения с другими организациями во всех сферах своей деятельности на основе договоров, самостоятельно реализует произведенную им продукцию, работы, услуги (п. 1.5, 2.2, 3.2, 3.3).

Таким образом, МКП «Зелёный город» является хозяйствующим субъектом, целью деятельности которого является извлечение прибыли и участвует в товарообороте на товарном рынке наравне с иным его участниками.

Администрация, осуществляя действия по размещению муниципального заказа у МКП «Зеленый город» без проведения торгов, лишила возможности иных хозяйствующих субъектов претендовать на получение дохода (денежных средств) одновременно с этим создала МКП «Зеленый город» преимущество.

Предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем предоставления объектов гражданских прав (в т.ч. денежных) является муниципальной преференцией и возможно только в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции, который предусматривает в т.ч. закрытый перечень целей в которых муниципальная преференция может быть предоставлена, а также необходимость её согласования с антимонопольным органом.

Предоставление указанной преференции в нарушение установленных требований запрещено п. 7 ч. 1 ст. 15 настоящего закона.

Учитывая вышеуказанные обстоятельства, размещение у МКП «Зелёный город» муниципального заказа без проведения публичных торгов и заключение с ним договора о предоставлении субсидии фактически явились муниципальной преференцией и были возможны только в соответствии с требованиями, установленными главой 5 Закона о защите конкуренции, которые не были соблюдены Администрацией и повлекли нарушение антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 и 2 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006

№ 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации муниципального образования «Тихвинский муниципальный район» Ленинградской области нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать в действиях Администрации муниципального образования «Тихвинский муниципальный район» Ленинградской области нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Выдать Администрации муниципального образования «Тихвинский муниципальный район» Ленинградской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а так же о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

4. Направить уполномоченному должностному лицу Ленинградского УФАС России материалы дела для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии

Васильев Д.В.

Члены Комиссии:

Масякина К.Ю.

Орлова Т.Ю.

В соответствии со статьей 52 Закона «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Администрация муниципального образования «Тихвинский муниципальный район»
Ленинградской области
187556, Ленинградская обл., г. Тихвин, 4 микрорайон, д. 42
(ответчик)

ПРЕДПИСАНИЕ
по делу № 831-04-А/12

28 января 2013 г.

г. Санкт-Петербург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

В составе:

Васильева Д.В. - заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

Масякиной К.Ю. - начальника отдела антимонопольного контроля органов власти, члена Комиссии;

Орловой Т.Ю. - специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля, члена Комиссии,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения № _____ от 28.01.2013 по делу № 831-04-А/12 о нарушении Администрацией муниципального образования «Тихвинский муниципальный район» Ленинградской области (187556, Ленинградская обл., г. Тихвин, 4 микрорайон, д. 42) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации муниципального образования «Тихвинский муниципальный район» Ленинградской области (187556, Ленинградская обл., г. Тихвин, 4 микрорайон, д. 42) в срок до 28.02.2013:

1. Прекратить нарушение части 1 статьи 15, пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в издании муниципальных актов: Постановление от 23.01.2012 № 01-92-а, Постановление от 24.01.2012 № 01-114-а, Распоряжений с 21.01.2012 по 12.09.2012 о предоставлении субсидий МКП «Зелёный город» из бюджета поселения, а именно:

- отменить Постановление от 23.01.2012 № 01-92-а «Об утверждении Положения об определении условий и порядка формирования заказа учредителя муниципальным казенным предприятиям Тихвинского городского поселения»;
- отменить Постановление от 24.01.2012 № 01-114-а «О порядке предоставления субсидий из бюджета Тихвинского городского поселения муниципальным казенным предприятиям»;
- прекратить финансирование расходов, связанных с решением вопросов местного значения, в т.ч. по благоустройству путем предоставления субсидий МКП «Зелёный город».

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

Васильев Д.В.

Члены Комиссии:

Масякина К.Ю.

Орлова Т.Ю.

Примечание.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.