

Резолютивная часть решения оглашена:	20 января 2014 года
В полном объеме решение изготовлено:	30 января 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- председателя
комиссии:
- Бутенко Игорь Васильевич, заместитель руководителя управления – начальник отдела контроля монополистической деятельности;
 - Лосева Виталия Григорьевича, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти;
- членов комиссии:
- Рылова Алексея Дмитриевича, специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-10/130-13 по признакам нарушения Администрацией Александровского сельского поселения <...> и МУП «Жилкомсервис» Александровского сельского поселения <...> абз.1 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции), в присутствии Главы МО «Александровское сельское поселение» Пьянкова Д.В., в отсутствие представителя МУП «Жилкомсервис», уведомленного о времени и месте рассмотрения надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

Департамент ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области направил информацию (от 24.10.2013 № 71-02-1687-о) о заключении договоров органами местного самоуправления с муниципальными унитарными предприятиями в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

1 января 2013 года между Администрацией Александровского сельского поселения и МУП «Жилкомсервис» Александровского сельского поселения заключено Соглашение о предоставлении субсидии, по которому Администрация Александровского сельского поселения предоставляет подрядчику – МУП «Жилкомсервис» субсидии на возмещение затрат по содержанию дорог общего пользования местного значения на территории Александровского сельского поселения без проведения публичных процедур (конкурса) на сумму 2 500 000 руб. без проведения торгов.

Представитель Администрации Александровского сельского поселения пояснил следующее: Администрация Александровского сельского поселения, разрешая вопросы местного значения по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования «Александровское сельское поселение», предусмотренные п.5 ч.1 ст.16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон № 131-ФЗ) заключила соглашение о предоставлении субсидий с МУП «Жилкомсервис» от 01.01.2013 в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации и исключительно по правилам и в порядке, установленным органами местного самоуправления – Постановлением Администрации Александровского сельского поселения от 24.11.2009 № 234.

Постановление Администрации Александровского сельского поселения от 24.11.2009 № 234 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с предоставлением населению услуг», размещено на официальном Интернет-портале муниципального образования «Александровское сельское поселение» в разделе «Постановления администрации».

Данный муниципальный правовой акт находился в свободном доступе для ознакомления неограниченному кругу физических и юридических лиц с 01.12.2009 вплоть до отмены вышеуказанного постановления в декабре 2013 года, в том числе для юридических лиц – производителей товаров, работ, услуг, способных осуществлять деятельность по содержанию автомобильных дорог и инженерных сооружений на них.

Заключение Администрацией Александровского сельского поселения Соглашения от 01.01.2013 осуществлено в целях организации в период 2013 года надлежащего содержания автомобильных дорог в границах МО «Александровское сельское поселение» и в соответствии с требованиями норм, стандартов и правил, установленных законом.

Порядок предоставления субсидии на возмещение затрат, подлежащие возмещению за счет средств субсидий, определяются Администрацией Александровского сельского поселения и подлежат возмещению на основании выполненных и документально подтвержденных объемов работ и при соблюдении условия затрат без учета рентабельности на выполненные работы и (или) без учета сметной прибыли.

Ни один хозяйствующий субъект из числа потенциальных получателей средств субсидий, за исключением МУП «Жилкомсервис», в Администрацию Александровского сельского поселения за получением субсидий не обращался, понесенные затраты к возмещению не предъявлял.

Соглашение о предоставлении субсидий от 01.01.2013 фактически прекратило свое действие 31.12.2013 по исполнению сторонами своих обязанностей.

Представитель Администрации Александровского сельского поселения полагает, что в действиях администрации содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства при заключении Соглашения от 01.01.2013, но данные действия не привели к ограничению, недопущению и устранению конкуренции на рынке работ по содержанию автомобильных дорог местного значения.

МУП «Жилкомсервис» предоставило письменный отзыв, в котором указано следующее: в действиях администрации и предприятия отсутствует нарушение

Закона о защите конкуренции, т.к. заключение соглашения проводилось в соответствии с Постановлением Администрации Александровского сельского поселения от 24.11.2009 № 234 «Об утверждении порядка предоставления субсидий юридическим лицам, - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с предоставлением населению услуг». Предприятие направило письмо о получении субсидии на проведение работ по содержанию дорог общего пользования.

Учитывая отзывы и пояснения, изучив представленные сторонами документы и материалы, Комиссией установлено следующее.

Муниципальное образование «Александровское сельское поселение» действует на основании Устава, принятого Решением Совета Александровского сельского поселения и зарегистрированного Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области.

Согласно ст.2 Уставу структуру органов власти местного самоуправления Александровского сельского поселения составляют: представительный орган муниципального образования — Совет Александровского сельского поселения Александровского района Томской области; глава муниципального образования — Глава Александровского сельского поселения Александровского района Томской области, исполняющий полномочия председателя Совета поселения, главы местной администрации (ст.29 Устава); исполнительно-распорядительный орган муниципального образования - Администрация Александровского сельского поселения Александровского района Томской области.

24 ноября 2009 года Глава Александровского сельского поселения издал Постановление № 234 «О Порядке предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с предоставлением населению услуг». Согласно п.2 Порядка цели предоставления и суммы субсидий определяются в Решении Совета Александровского сельского поселения о бюджете поселения. Субсидии предоставляются из средств, запланированных в бюджете муниципального образования «Александровское сельское поселение» в соответствии с бюджетной росписью в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств (п.3 Порядка). Для получения субсидии юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, физическому лицу – производителю товаров необходимо предоставить в Администрацию поселения следующие документы:

- счет-фактуру на оплату услуг с актом на выполненные услуги, работы, проданные товары;

- реестр выручки, полученной от оплаты населением за оказанную услугу, работу, проданные товары;

-документы и расчеты, подтверждающие фактические понесенные затраты, связанные с предоставлением населению услуги, работы, продажей товара.

30 декабря 2012 года (исх.№ 1186) МУП «Жилкомсервис» обратилось к Главе Александровского сельского поселения о заключении соглашения о предоставлении субсидий по содержанию дорог общего пользования на 2013 год.

1 января 2013 года Администрация Александровского поселения заключила с МУП «Жилкомсервис» Соглашение о предоставлении субсидий. Согласно п1.1 Соглашения Администрация Александровского сельского поселения предоставляет подрядчику субсидии на возмещение затрат по содержанию дорог общего пользования местного значения на территории Александровского сельского поселения без проведения торгов (открытых и публичных процедур). Сроки выполнения работ по Соглашению от 01.01.2013 установлены с 01.01.2013 по 31.12.2013.

В соответствии со ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст.11 БК РФ).

Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, относятся к числу бюджетных правоотношений. Указанные отношения регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации (статьи 1, 2 БК РФ).

Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности осуществляется в рамках бюджетного процесса, участники которого и их полномочия определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 6, 152).

Вопросы предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг регламентированы в ст.78 БК РФ. Согласно п.3 ч.2 указанной статьи 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.

В соответствии с ч.1 ст.78 БК РФ 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.

Согласно п.6 ст.13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

К полномочиям Администрации Александровского сельского поселения относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществления иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (п.5 ст.32 Устава).

В соответствии с п.5 ч.1 ст.14 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с [законодательством](#) Российской Федерации.

В соответствии с ч.2 ст.18 Закона о местном самоуправлении 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). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах сельского поселения относится к вопросам местного значения, которые исполняются за счет средств местного бюджета.

Согласно нормам статей 52, 53 Закона о местном самоуправлении, а также ч.1 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства муниципального образования возникают (в том числе) в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и заключения

договоров (соглашений) по данным вопросам. Согласно с ч.2 ст.86 БК РФ указанные расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Статьей 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) установлено, что под муниципальными нуждами понимается потребность муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, финансируемая за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников.

В соответствии с ч.1 ст.54 Закона о местном самоуправлении размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным [ЗАКОНОМ](#) от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Согласно ч.1 ст.72 Бюджетного Кодекса Российской Федерации размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, решение вопросов местного значения является муниципальной нуждой и, как следствие, должно происходить с применением публичных процедур – т.е. посредством размещения муниципального заказа, который в силу норм Закона № 94-ФЗ должно осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона (в том числе аукциона в электронной форме).

Следовательно, с учетом вышеуказанных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства по решению вопросов местного значения: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах сельского поселения (содержание дорог общего пользования местного значения на территории муниципального образования «Александровское сельское поселение») должны осуществляться путем проведения торгов для муниципальных нужд.

Из системного толкования статей 78, 86 БК РФ можно сделать вывод о том, что законодатель предусмотрел исчерпывающий перечень случаев возможного субсидирования юридических лиц (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальных предпринимателей, а также физических лиц – производителей товаров, работ, услуг.

Согласно ст.69 БК РФ к бюджетным ассигнованиям относятся (в том числе) ассигнования на:

-оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

В соответствии с ч.1 ст.78 БК РФ 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. Согласно п.3 ч.2 ст.78 БК РФ субсидии из местного бюджета предоставляются 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 ч.1 ст.1 Закона № 94-ФЗ, указанный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения 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.

При этом финансирование затрат на услуги для муниципальных нужд осуществляется за счет местного бюджета на основании контракта, заключенного по результатам торгов. (аналогичный вывод содержится в судебном акте по делу № А68-544/11).

Из предмета Соглашения о предоставлении субсидий от 01.01.2013 следует, что Администрация Александровского сельского поселения и МУП «Жилкомсервис» заключили договор не на возмещение недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, а фактически договор на выполнение работ (подрядных работ) по содержанию автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Александровское сельское поселение» в период с 01.01.2013 по 31.12.2013.

Кроме того, в Постановлении от 24.11.2009 № 234 установлен Порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с предоставлением населению услуг. В Соглашении о предоставлении субсидий от 01.01.2013 не установлено возмещение затрат, связанное с предоставлением населению услуг, а устанавливает получение бюджетных средств на содержание дорог общего пользования местного значения, т.е. выполнение работ для муниципальных нужд в период с 01.01.2013 по 31.12.2013

Информация о размещении Постановления Главы Александровского сельского поселения от 24.11.2009 № 234 «О Порядке предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с предоставлением населению услуг» на официальном Интернет-портале муниципального образования «Александровское сельское поселение» не является публичной офертой на заключение договора на выполнение работ (предоставления субсидий) для неопределенного круга лиц. Постановление Главы Александровского сельского поселения от 24.11.2009 № 234 не содержит вида и объема работ, порядка выполнения работ, перечня объектов, на которых должны осуществляться работы, за выполнение которых хозяйствующие лица могут претендовать на получение муниципальной субсидии на возмещение понесенных затрат.

Согласно ст.16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, Администрация Александровского сельского поселения и МУП «Жилкомсервис» заключили соглашение, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, что является нарушением ст.16 Закона о защите конкуренции.

Удовлетворение потребностей муниципального образования посредством выделения Администрацией Александровского сельского поселения бюджетных средств предприятию без осуществления процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд является нарушением требований ст.16 Закона о защите конкуренции, поскольку в данном случае создаются преимущества отдельному хозяйствующему субъекту, в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующему товарному рынку, что свидетельствует об ограничении конкуренции.

Из вышеизложенного следует, что правовое регулирование конкурентных отношений и отношений, связанных с размещением заказов предполагает взаимосвязанные цели и задачи.

Таким образом, учитывая то, что конкуренция, в соответствии с п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции, есть 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 товаров на соответствующем товарном. Заключение Соглашения от 01.01.2013 без проведения торгов устанавливает ограничение доступа хозяйствующих субъектов, осуществляющих конкурентные виды деятельности на данный товарный рынок.

Несоблюдение порядка отбора хозяйствующих субъектов для выполнения работ для муниципальных нужд посредством проведения публичных процедур является нарушением антимонопольного законодательства, так как приводит к устранению соперничества хозяйствующих субъектов осуществляющих деятельность на соответствующих товарных рынках (дорожная деятельность).

Администрация Александровского сельского поселения и МУП «Жилкомсервис» заключив Соглашение о предоставлении субсидий от 01.01.2013 без проведения торгов, предметом которого являлось выполнение работ по содержанию автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Александровское сельское поселение», нарушили запрет на заключение соглашений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, что является нарушением абз.1 ст.16 Закона о защите конкуренции. Заключение Соглашения о предоставлении субсидий от 01.01.2013 между Администрацией Александровского сельского поселения и МУП «Жилкомсервис» без проведения торгов привело к недопущению и устранению конкуренции на рынке выполнения работ по содержанию дорог МО «Александровское сельское поселение», т.к. иные хозяйствующие субъекты не обладали информацией о возможности выполнения работ на соответствующем товарном рынке в 2013 году.

Необходимость доказывания антимонопольным органом фактического исполнения участниками условий Соглашения на предоставление субсидии от 01.01.2013 отсутствует, поскольку нарушение состоит в достижении участниками договоренности, которая приводит или может привести к перечисленным в ст.16 Закона о защите конкуренции последствиям.

Кроме того, на заседании Комиссии представитель МО «Александровское сельское поселение» признал факт нарушения антимонопольного законодательства, о чем свидетельствует заявление от 20.01.2014 № 60.

Работы по Соглашению от 01.01.2013 выполнены, денежные средства за выполненные работы перечислены МУП «Жилкомсервис», поэтому оснований для выдачи предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства отсутствуют. Оснований для прекращения дела в порядке ст.48 Закона о защите конкуренции не установлены.

Изучив материалы дела, заслушав доводы сторон и, руководствуясь ст.23, ч.1 ст.39, ч.ч.1-3 ст.41, ст.48, ч.1 ст.49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать что Администрацией Александровского сельского поселения и МУП «Жилкомсервис» допущено нарушение абз.1 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем заключения Соглашения о предоставлении субсидии от 01.01.2013, по которому Администрация Александровского сельского поселения предоставляет подрядчику – МУП «Жилкомсервис» субсидии на возмещение затрат по содержанию дорог общего пользования местного значения на территории Александровского сельского поселения без проведения торгов (публичных процедур).

2. Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, указанные в ст.48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.

3. Передать материалы должностному лицу, уполномоченному возбуждать дела об

административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его вынесения в арбитражный суд.

Председатель Комиссии

И.В. Бутенко

Члены Комиссии:

В.Г. Лосев

А.Д. Рылов