

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-72/918 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома

(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 08 апреля 2011 г.

В полном объеме решение изготовлено 22 апреля 2011 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 - начальник отдела контроля органов власти Костромского УФАС России;

члены комиссии:

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

от ответчика: Думы города Костромы - начальник отдела юридической экспертизы и нормотворчества аппарата Думы города Костромы (по доверенности от 25.02.2011 № 01-15/217);

от заинтересованного лица — Муниципального унитарного предприятия г. Костромы «Городское дорожное специализированное управление» (далее — МУП «ГДСУ») первый заместитель директора МУП «ГДСУ» (по доверенности от 09.03.2011 № б/н); представитель - начальник договорного отдела МУП «ГДСУ» (по доверенности от 09.03.2011 № б/н);

от заинтересованного лица — Контрольно-счетной комиссии г. Костромы - заместитель председателя Контрольно-счетной комиссии г. Костромы (по доверенности от 03.02.2011 №2)

рассмотрев дело № 04-72/918 по признакам нарушения Думой города Костромы

части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В августе 2010 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Костромской области поступили материалы проверки финансово-хозяйственной деятельности МУП «ГДСУ», представленные Контрольно-счетной комиссией г. Костромы (далее — Комиссия).

Материалами проверки Комиссии установлено, что финансирование работ МУП «ГДСУ», заказчиком которых являлся Комитет жилищно-коммунального хозяйства администрации города Костромы (далее — Комитет ЖКХ администрации г. Костромы) в 2010 году производилось в форме предоставления субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения затрат данных юридических лиц на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, в порядке, утвержденном постановлением Главы города Костромы от 31.12.2008 г., а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, в порядке, утвержденном постановлением администрации города Костромы от 29.06.2009 г. №1158.

Согласно акта проверки Комиссии финансирование работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог, асфальтированию дворовых территорий города Костромы, выполненных МУП «ГДСУ» в 2010 году, в форме субсидий противоречит понятию субсидии, определенному статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как предоставлялось на возмездной основе. На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что отношения между МУП «ГДСУ» и Комитетом ЖКХ администрации г. Костромы есть ни что иное как размещение муниципального заказа на выполнение работ, услуг для муниципальных нужд, поскольку дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа относится к вопросам местного значения и реализация указанных полномочий органа местного самоуправления должна реализовываться путем проведения конкурсных процедур, обеспечивая соблюдение требований антимонопольного законодательства.

Посчитав, что в действиях Комитета ЖКХ администрации города Костромы содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства, Комиссия направила названные материалы проверки с просьбой разобраться в сложившейся ситуации, и, в случае выявления Костромским УФАС России нарушений антимонопольного законодательства, принятия антимонопольным органом предусмотренных действующим законодательством мер.

Данные обстоятельства были рассмотрены антимонопольным органом на предмет несоответствия действий администрации, в частности Комитета ЖКХ администрации г. Костромы, являющегося отраслевым органом администрации города Костромы, осуществляющим решение вопросов местного значения, а также

реализацию функций органа местного самоуправления в частности, функции по организации дорожной деятельности требованиям части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в предоставлении хозяйствующему субъекту в лице МУП «ГДСУ» субсидий на возмещение затрат данного юридического лица на содержание и ремонт автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, находящихся в его ведении, а также на возмещение затрат, в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы.

21 декабря 2010 года Костромским УФАС России в отношении Комитета ЖКХ администрации г. Костромы было возбуждено дело №04-72/918 по признакам нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением, вынесенным антимонопольным органом, рассмотрение дела было назначено на 20 января 2011 года.

Комитет ЖКХ администрации города Костромы в представленных в Управление пояснениях с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства, а также со своим процессуальным положением в качестве ответчика не согласился по следующим основаниям.

Состав правонарушения, предусмотренного статьей 15 Закона о защите конкуренции подразумевает наличие определенного действия (бездействия) органа местного самоуправления, иного, осуществляющего эти функции органа или организации.

Комитет ЖКХ действует на основании Решения Думы города Костромы от 18.12.2008 №222, полномочия которого в сфере организации дорожной деятельности установлены частью 3 статьи 14 Положения, а именно, Комитет: 1) вносит Главе города Костромы предложения по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильных дорог местного значения; 2) обеспечивает организацию работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения; 3) определяет стоимость и перечень услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения, готовит проект соответствующего постановления.

Функций по принятию самостоятельных управленческих решений в части проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог местного значения Комитету не передавались. Предоставление субсидий осуществляется на основании соответствующего постановления администрации города Костромы, являющегося обязательным для Комитета.

Поскольку Комитет является органом, выступающим от имени муниципального образования (города Костромы), финансируемого за счет местного бюджета, и отношения между Комитетом и МУП «ГДСУ» сложились в следствии расходования бюджетных средств в форме субсидии, следовательно отношения между Комитетом и Предприятием являются не гражданско-правовыми, а бюджетными.

На этом основании Комитет не признает себя надлежащим ответчиком по настоящему делу и просит прекратить участие его в рассмотрении дела.

По фактам предоставления субсидий МУП «ГДСУ» Комитет ЖКХ администрации г. Костромы пояснял, что в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон №131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится, в частности, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществлении дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ.

В пунктах 1 и 4 статьи 51 Закона №131-ФЗ указано, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Согласно пункту 14 части 1 и пункту 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции муниципальные преференции могут быть представлены на основании правовых актов органа местного самоуправления в целях, определяемых другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Предоставление государственной и муниципальной преференции не требует предварительного согласия антимонопольного органа в письменной форме, если осуществляется в соответствии с нормативно-правовым актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий финансовый год (пункт 3 части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции).

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

Основания для предоставления субсидии юридическим лицам устанавливаются законом (решением) о бюджете и принимаемым в соответствии с ним нормативными правовыми актами исполнительных органов (часть 2 статьи 78 БК РФ).

Нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, должны определять: 1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных

предпринимателей, физических лиц — производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидии; 2) цели, условия и порядок предоставления субсидии; 3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (часть 3 статьи 78 БК РФ).

Таким образом, ответчиком пояснялось, что именно закон (решение) о бюджете предусматривает случаи и порядок предоставления юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям субсидий, получаемых из бюджета города, а нормативный правовой акт, регулирующий предоставление указанных субсидий, только определяет цели, условия и порядок их предоставления.

Предоставление субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, - в целях возмещения их затрат на содержание автомобильных дорог предусмотрено в Решении Думы города Костромы от от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год».

На основании изложенного Комитет ЖКХ считает, что в его действиях отсутствует состав нарушения, предусмотренного пунктом 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела представитель Комитета пояснил, что Комитет является распределителем бюджетных средств в соответствии с БК РФ. Предоставление субсидий юридическим лицам регламентировано постановлением администрации города Костромы от 29.06.2009 №1158 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета города Костромы субсидий юридическим лицам, владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, а также постановлением Главы города Костромы от 31.12.2008 №2518 «Об утверждении порядка предоставления в 2010 году из бюджета города Костромы субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения затрат данных юридических лиц на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении» (далее — Порядки). Комитет ЖКХ исполняет строго определенную последовательность действий, определенных утвержденными администрацией города Костромы и Главой города Костромы Порядками предоставления субсидий. Самостоятельных решений о предоставлении субсидий конкретному хозяйствующему субъекту Комитет ЖКХ не принимает.

Представителем Комитета также уточнялось, что в рамках действия настоящих Порядков субсидии предоставлялись только МУП «ГДСУ». Иным хозяйствующим субъектам данные субсидии не предоставлялись.

Представитель администрации города Костромы поддержала позицию Комитета ЖКХ, указав, что Комитет ЖКХ действовал строго в рамках действующих Порядков. Также пояснялось, что на основании Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон №131-ФЗ) в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных

предприятий и учреждений. Администрация, реализует указанное правомочие - решение вопроса местного значения (осуществление дорожной деятельности) путем учреждения специализированного муниципального предприятия и закрепления за ним имущества (объектов дорожного хозяйства) на единственно возможном праве — праве хозяйственного ведения. Обязанность по поддержанию переданного по договору хозяйственного ведения имущества (автомобильных дорог общего пользования местного значения и иных объектов дорожного хозяйства) в надлежащем состоянии возникает у Предприятия на основании данного договора.

Таким образом, администрация полагает, что в рассматриваемом случае не было допущено нарушения требований антимонопольного законодательства.

К рассмотрению настоящего дела в качестве лица, содействующего рассмотрению дела была привлечена Контрольно-счетная комиссия города Костромы (далее по тексту — Комиссия).

В письменных пояснениях относительно предмета разбирательства Комиссия отмечала, что в ходе проверки финансово-хозяйственной деятельности МУП «ГДСУ» установлено, что в 2009-2010 годах данному предприятию оказывалась финансовая помощь из бюджета города Костромы в форме предоставления субсидий на возмещение затрат на содержание, ремонт автомобильных дорог, находящихся в его ведении и асфальтирование дворовых территорий города Костромы. Порядки предоставления субсидий предусматривают возмещение затрат (полностью или частично) юридических лиц, связанных с выполнением работ по ремонту, содержанию дорог, асфальтированию дворовых территорий, а не оплату стоимости выполненных и реализованных Предприятием работ. Возмещению подлежат обоснованные и документально подтвержденные затраты. Более того, в Порядках указан состав возмещаемых затрат. Условием предоставления субсидий является выполнение указанных работ в соответствии с планом работ, утвержденным распоряжением председателя Комитета ЖКХ по согласованию с курирующим заместителем главы администрации города Костромы. То есть, предприятие не могло самостоятельно определять вид, объем работ и объект. Вид работ и объект их выполнения (улица, дворик) определялся Комитетом ЖКХ.

В качестве подтверждения произведенных затрат МУП «ГДСУ» предъявляло акты выполненных работ, в которых отражены вид выполненных работ, объем, цена и стоимость работ. В то же время, акт выполненных работ не является документом, подтверждающим произведенные Предприятием затраты. Акт выполненных работ — это документ, подтверждающий факт выполнения работ одной стороной (в рассматриваемом случае МУП «ГДСУ») и их приемку другой (МБУ «СМЗ по ЖКХ администрации г.Костромы). Вместе с актами выполненных работ предприятием 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 и на определенном объекте, а МУП «ГДСУ» выполняло работы в соответствии с заказом и предъявляло их стоимость к оплате за счет субсидий. По мнению

Комиссии все перечисленные факты доказывают, что фактически за счет средств субсидий МУП «ГДСУ» оплачивались работы по содержанию и ремонту дорог, по асфальтированию дворовых территорий, выполненные и реализованные Предприятием по заказу администрации города Костромы, но не в возмещение затрат по данным работам. Комиссия полагает, что выполняемые Предприятием работы и услуги носят возмездный характер, а значит финансирование их не соответствует понятию субсидии исходя из её определения. Согласно статье 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.

На основании вышеизложенного Комиссия пришла к выводу, что так как взаимоотношения между Комитетом ЖКХ и МУП «ГДСУ» строятся по схеме «заказ — реализация услуг — оплата», то данные взаимоотношения есть ни что иное как размещение муниципального заказа на выполнение работ, услуг для муниципальных нужд, которое должно было осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» путем проведения торгов.

Определением об отложении рассмотрения дела №04-72/918 от 11.02.2011 к участию в рассмотрении дела привлечено МУП «ГДСУ» в качестве заинтересованного лица.

Представитель МУП «ГДСУ» подтвердила то обстоятельство, что работы по содержанию (ремонту) автомобильных дорог осуществлялись по соответствующим заявкам Комитета ЖКХ. Также уточнялось, что большая часть дорог общего пользования местного значения переданы по акту приема-передачи Предприятию. Однако некоторые дороги (например, вновь построенные, бесхозные) являются собственностью администрации города Костромы.

Исследовав представленные доказательства, доводы сторон Комиссия по делу №04-72/918 пришла к выводу об отсутствии в действиях Комитета ЖКХ признаков вменяемого нарушения антимонопольного законодательства исходя из нижеследующего.

В силу части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции государственная или муниципальная преференция предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением случаев, если она предоставляется, в частности, на основании нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и её конкретного получателя.

Следовательно, соответствующие акты органа местного самоуправления должны содержать сведения о конкретных получателях государственной или муниципальной преференции. В случае, если в нормативном правовом акте органа местного самоуправления не указаны конкретные получатели государственной или муниципальной преференции, то её предоставление требует

предварительного согласия антимонопольного органа.

Материалы дела свидетельствуют, что согласно подпунктам 3 и 11 пункта 14 решения Думы города Костромы от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год» (далее — Решение Думы города Костромы №102) из бюджета города Костромы предоставляются субсидии юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, - в целях возмещения затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы. При этом, конкретный получатель субсидии не указан. Решение содержит лишь указание на то, что порядок предоставления субсидий устанавливается постановлениями администрации города Костромы. Утвержденные постановлением администрации города Костромы и постановлением главы города Костромы Порядки предоставления из бюджета города Костромы субсидий не содержат сведений о конкретных получателях субсидий.

Порядками регламентировано, что получатели субсидии не позднее 7 рабочих дней со дня приемки работ предоставляют в Комитет ЖКХ администрации г. Костромы заявление о возмещении затрат на выполнение работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог, а также по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, счета-фактуры, сметы работ, а также документы, подтверждающие произведенные затраты (акты выполненных работ, платежные поручения на оплату материалов, работ и другие документы). Комитет ЖКХ в течение 5 рабочих дней осуществляет проверку документов, представленных получателями субсидии, согласовывает их и направляет в Финансово-казначейское управление администрации города Костромы. Одновременно направляет платежное поручение на перечисление средств.

Следовательно, Комитет ЖКХ в рамках действующих Порядков выполнял строго регламентированную последовательность действий, означенных в названных Порядках.

Участие в рассмотрении дела Комитета ЖКХ администрации города Костромы в качестве ответчика по настоящему делу прекращено согласно определения Костромского УФАС России от 11.03.2011 года.

В связи с усмотрением признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях Думы города Костромы по установлению в подпунктах 3 и 11 пункта 14 Решения Думы города Костромы №102 положений, регламентирующих предоставление юридическим лицам, владельцам автомобильных дорог субсидий, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог находящихся в их ведении, а также в целях возмещения их затрат, в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, Костромским УФАС России, согласно определения о привлечении в качестве ответчика по делу от 11.03.2011 года Дума города Костромы привлечена к участию в рассмотрении дела №04-72/918 в качестве ответчика по делу.

Определением Костромского УФАС России от 11.03.2011 Комиссией принято решение о продлении срока рассмотрения дела №04-72/918 до 21.06.2011 года.

Определением Костромского УФАС России об отложении рассмотрения дела от 11.03.2011 (исх. №456/04 от 11.03.2011) в связи с необходимостью предоставления Думой города Костромы мотивированных письменных пояснений относительно предмета разбирательства, рассмотрение настоящего дела было назначено на 29.03.2011 г.

В своих письменных пояснениях по делу Дума города Костромы с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства не согласилась по следующим основаниям.

Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. В соответствии со статьей 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В силу пункта 5 части 1 статьи 16 Закона №131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. 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.

Общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений устанавливает БК РФ.

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.

В соответствии со статьей 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.

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.

Нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным

предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны определять:

1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;

3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Правовой анализ федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что к компетенции Думы города Костромы отнесены полномочия по принятию решения о предоставлении в соответствии с законом (решением) о бюджете субсидий из бюджета города Костромы в зависимости и в пределах доходной части бюджета города Костромы и определению, в том числе, конкретных критериев отбора субъектов субсидирования для достижения целей по решению вопросов местного значения в соответствии с правовыми принципами бюджетного регулирования.

На основании пункта 3 части 1 статьи 17 Закона №131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями: создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» муниципальное предприятие может быть создано, в частности, при необходимости: использования имущества, приватизация которого запрещена; осуществления деятельности в целях решения социальных задач.

Пункт 7 статьи 3 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 (далее — Закон №257-ФЗ) вводит понятие владельца автомобильных дорог - исполнительные органы государственной власти, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физические или юридические лица, владеющие автомобильными дорогами на вещном праве в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В связи с изложенным, Дума города Костромы пришла к выводу о том, что закрепление в решении Думы города Костромы №102 возможности предоставления определенной категории юридических лиц субсидий на возмещение произведенных затрат в сфере выполнения функций по содержанию автомобильных дорог местного значения не нарушает антимонопольное законодательство Российской Федерации и не может его нарушить в виду того, что

иной хозяйствующий субъект не может быть владельцем автомобильных дорог местного значения и осуществлять в отношении их дорожную деятельность, так как осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления.

На рассмотрении дела представитель Думы города Костромы поддержала изложенные в пояснениях доводы дополнительно пояснив, что содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения не является муниципальной нуждой, а является вопросом местного значения, для решения которого администрацией города Костромы и был учрежден МУП «ГДСУ».

Рассмотрев материалы дела, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, исследовав представленные доказательства, Комиссия Костромского УФАС России по делу № 04-72/918 приходит к следующим выводам.

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.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Указанный перечень запрещенных действий (бездействия) не является исчерпывающим.

В частности, пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

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 силу пункта 5 части 1 статьи 16 Закона №131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных

дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. 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.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 17 Закона №131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формированию и размещению муниципального заказа.

В соответствии с Уставом МУП «ГДСУ», утвержденного постановлением администрации города Костромы от 15.03.2010 №434 (далее — Устав) целями деятельности предприятия является осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения. Согласно пункта 1.2 Устава, МУП «ГДСУ» является коммерческой организацией, не наделенной правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником.

Согласно пункта 1.4 Устава Предприятия учредителем (собственником имущества) Предприятия является муниципальное образование город Кострома.

Согласно пункта 4.2 Устава Предприятие владеет, пользуется, распоряжается закрепленным за ним на праве хозяйственного ведения имуществом в соответствии с целями своей деятельности, заданиями заказчика и назначением этого имущества.

К полномочиям администрации города Костромы как исполнительного органа местного самоуправления относится решение вопросов местного значения, в том числе осуществление функций собственника муниципального имущества, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города Костромы, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункты 3 и 5 Устава города Костромы).

Поскольку автомобильные дороги общего пользования местного значения в границах городского округа являются собственностью города Костромы, то бремя содержания данного имущества лежит на администрации города Костромы.

В силу пункта 2 статьи 18 Закона №131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местного бюджета.

Таким образом, все расходы, возникающие при организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа финансируются за счет средств местного бюджета.

Согласно статье 3 Закона №257-ФЗ дорожная деятельность - деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что такого рода работы как содержание и ремонт автомобильных дорог не могут быть оказаны физическим или юридическим лицам, так как единственным субъектом потребления данных услуг является муниципальное образование в лице администрации города Костромы.

Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг ОК 004-93, утвержденный постановлением Госстандарта РФ от 06.08.1993 №17, содержит код 4540375 «Текущий ремонт и содержание дорог».

Комитет ЖКХ представил в материалы дела копию Плана работ МУП «ГДСУ» по содержанию и ремонту улиц города Костромы, а также ремонту дворовых территорий города Костромы на 2010 год, согласно которому указанные работы включают в себя уборку городских дорог в зимний период, зимнее содержание остановок, пешеходных переходов, тротуаров, вывоз и утилизацию ТБО, летнее содержание дорог, остановок, пешеходных переходов, тротуаров, санитарную уборку и иные работы, связанные с содержанием и ремонтом автомобильных дорог местного значения.

Действующее законодательство не предусматривает специальных требований к субъектам, которые должны его осуществлять.

При данных обстоятельствах Комиссия пришла к выводу, что работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог, а также асфальтированию дворовых территорий — это конкурентный вид деятельности.

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 содержанию и ремонту автомобильных дорог, находящихся в границах городского округа город Кострома, а также работы по асфальтированию дворовых территорий города Костромы 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.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции - признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

В результате действия Думы города Костромы по установлению в подпунктах 3 и 11 пункта 14 Решения Думы города Костромы №102 положений о предоставлении субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, свидетельствующего о перераспределении бюджетных средств, которое позволило передать МУП «ГДСУ» муниципальный заказ без соблюдения требований законодательства о размещении заказов, что приводит к ограничению конкуренции на рынке выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения, а также работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, иные хозяйствующие субъекты не имеют возможности осуществлять указанную деятельность в условиях конкуренции в городе Костроме, в том числе ограничены в возможностях приобрести вышеозначенные права.

Доводы администрации города Костромы, а также Думы города Костромы об отсутствии оснований для размещения муниципального заказа в связи с учреждением МУП «ГДСУ» для целей выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог и асфальтированию дворовых территорий города Костромы не приняты Комиссией по следующим основаниям. Законом №131-ФЗ предусмотрена возможность создания муниципальных предприятий для решения вопросов местного значения. Однако, поскольку работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог и асфальтированию дворовых территорий являются конкурентным видом деятельности и относятся к муниципальной нужде (потребность города Костромы), отбор хозяйствующих субъектов для выполнения указанных работ должен осуществляться в порядке, установленном Законом о размещении заказов, при этом муниципальное предприятие должно участвовать в данном отборе на равных условиях с иными хозяйствующими субъектами.

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 (содержание и ремонт автомобильных дорог и асфальтирование дворовых территорий) для муниципальных нужд, что регламентировано статьей 72 БК РФ.

Резюмируя вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу о наличии нарушений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в том числе пункта 2 части 1 указанной статьи) в действиях Думы города Костромы по установлению и законодательному закреплению в подпунктах 3 и 11 пункта 14 Решения Думы города Костромы №102 положений о предоставлении субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, свидетельствующего о перераспределении бюджетных средств, которое позволило передать МУП «ГДСУ» муниципальный заказ без соблюдения требований законодательства о размещении заказов, что приводит к ограничению конкуренции на рынке выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения, а также работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы. Тем самым, ограничивается доступ иных хозяйствующих субъектов к означенному муниципальному ресурсу.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия по делу №04-60/906,

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в том числе пункта 2 части 1 указанной статьи) действия Думы города Костромы по установлению 24.12.2009 в подпунктах 3 и 11 пункта 14 Решения Думы города Костромы №102 положений о предоставлении субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы.

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 №04-72/918 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.

4.

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

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

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