Администрация Костомукшского
городского округа

***

***

Администрация Куземского

сельского поселения

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ №13-2017

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

31 июля 2017 года
Петрозаводск

По результатам рассмотрения обращения Прокуратуры г.Костомукши на предмет правомерности передачи Администрацией Костомукшского городского округа муниципальных автомобильных дорог в хозяйственное ведение МУП «Центр муниципальных расчетов МО «Костомукшский городской округ» (далее - МУП «ЦМР») и функций застройщика и технического заказчика в отношении муниципальных дорог МКУ «Строительное жилищное агентство г.Костомукша», с последующей передачей функций по содержанию дорог за счет бюджетных средств хозяйствующему субъекту без проведения торгов (вх.№2488 от 23.05.2017), установлено следующее.

Распоряжением Администрации Костомукшского городского округа от 05.08.2015 №405 в целях эффективного использования муниципального имущества, а также организации по выбору подрядной организации на содержание и обслуживание муниципальных автомобильных дорог, было принято решение о передаче муниципального имущества из муниципальной казны МО «Костомукшский городской округ» на баланс МУП «ЦМР». Согласно приложению №1 к распоряжению перечень муниципального имущества включает в себя 23 автомобильные дороги, 2 дорожных ограждения, 1 пешеходный мостик и 1 пешеходную дорожку.

Устав МУП «ЦМР» утвержден Постановлением Главы местного самоуправления №725 от 26.11.2005.

Согласно п.3.1 Устава МУП «ЦМР», предприятие создано с целью оказания услуг по начислению, сбору и обработке жилищно-коммунальных платежей населения, перечисления собранных средств поставщикам жилищно-коммунальных услуг – предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, оформления жителям города субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, ведения регистрационного учета, обслуживания и контроль исполнения муниципального заказа по благоустройству города и контроль за исполнением муниципального заказа в части поставки коммунальных и прочих услуг муниципальным учреждениям и служит для получения Учредителем (Администрацией) максимальной прибыли на вложенный капитал путем осуществления различных видов производственной и коммерческой деятельности, не противоречащих действующему законодательству.

Постановлением Администрации Костомукшского городского округа №1513 от 30.12.2011 в Устав предприятия были внесены изменения: в п.31.1 - «содержание муниципальных дорог по виду деятельности «эксплуатация автомобильных дорог общего пользования».

В соответствие с п.3.2 Устава **предприятие является коммерческой организацией**, обладающей специальной правоспособностью, имеющей гражданские права и гражданские обязанности, необходимые для осуществления видов деятельности, указанных в настоящем пункте.

Установлено, что МУП «ЦМР» самостоятельно не осуществляет работы по содержанию муниципальных дорог на территории Костомукшского городского округа ввиду отсутствия специальной техники, а также отсутствия товарно-материальных ресурсов и опытного персонала для обслуживания дорог.

По указанным причинам МУП «ЦМР» заключило с ООО «ИНКОД» договор на выполнение работ по содержанию муниципальных дорог №СМД/10-2015 от 01.10.2015 (сумма договора – 46 606 092 руб., сроки производства работ – с 01.10.2015 по 30.09.2017).

Договор заключен в соответствии с п.6.6.47 Положения о закупке товаров, работ и услуг МУП «ЦМР», утвержденного Приказом №137 от 18.06.2015.

В Положении о Закупке МУП «ЦМР» указано, что оно регулирует отношения, связанные с проведение закупок для нужд МУП «ЦМР» в целях обеспечения своевременного и полного удовлетворения потребностей Заказчика в товарах, работах, услугах с необходимыми Заказчику показателями цены, качества и надежности на рыночных условиях, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд Заказчика и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупок, содействия объективности и беспристрастности

принятия решений в выборе участника закупки.

В пункте 6.6. Положения о закупке МУП «ЦМР» определены основания, при которых возможно проведение закупки у единственного поставщика (подрядчика), в том числе п.6.6.47 «осуществляется закупка работ, услуг по содержанию, текущему ремонту, уборке, санитарной очистке дорог и территорий, находящихся на балансе Заказчика».

Изменения в п.6.6 Положения о закупке МУП «ЦМР», предусматривающие включение данного основания, были внесены Приказом МУП «ЦМР» №137 от 18.06.2015, то есть до передачи автомобильных дорог на баланс предприятия.

Полномочия Администрации Костомукшского городского округа перечислены в статье 35 Устава Костомукшского городского округа, утвержденного решением Совета от 30.06.2005 №411-ГС, среди указанных полномочий (пункт 5) - дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа 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 городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ.

Таким образом, на орган местного самоуправления возложена обязанность по реализации полномочий в сфере дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения Костомукшского городского округа.

Администрацией Костомукшского городского округа на основании договора на выполнение функций заказчика и технического застройщика на МКУ «СЖА» возложена обязанность по исполнению указанных полномочий (на 2016 год - договор №1731-15 от 30.12.2015; на 2017 год - договор №121-16 от 28.12.2016).

МКУ «СЖА» создано на основании решения Совета Костомукшского городского округа от 20.11.2011 №720-СО.

Согласно пункту 11 Устава МКУ «СЖА», утвержденного постановлением Администрации Костомукшского городского округа от 08.12.2011 №1324, целями деятельности учреждения являются в числе прочих - организация работ по содержанию и благоустройству дорог и территорий Костомукшского городского округа.

Согласно пункту 13 Устава МКУ «СЖА», учреждение осуществляет оказание муниципальных услуг, выполнение работ в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в рамках переданных на исполнение муниципальных функций.

В организации мероприятий по содержанию муниципальных дорог МКУ «СЖА» осуществляет функцию технического надзора за выполнением ООО «Инкод»

(подрядчик) работ по договору на содержание дорог, заключенному с МУП «ЦМР» (Заказчик). Работники МКУ «СЖА» осуществляют контроль качества и объема выполненных работ подрядчиком, визируют акты выполненных работ.

Также установлено, что 28.08.2015 Администрацией Костомукшского городского округа было выпущено постановление № 989 «О приеме заявлений для проведения отбора получателя субсидии на содержание муниципальных дорог», в соответствии с которым заявления на участие в отборе получателя субсидии на возмещение части затрат на содержание муниципальных дорог по виду деятельности «эксплуатация автомобильных дорог общего пользования» принимались по 10 сентября 2015 года включительно.

В обозначенный период в Администрацию с заявлением обратился только один хозяйствующий субъект - МУП «ЦМР» (заявление от 02.09.2015 № 1845).

На основании решения комиссии по проведению отбора юридических лиц, имеющих право на получение субсидии из бюджета муниципального образования «Костомукшский городской округ» от 14.09.2015 (протокол №3 от 14.09.2015) выпущено постановление от 30.09.2015 № 1085 «Об утверждении бюджетополучателя и получателя средств субсидии на возмещение части затрат на содержание муниципальных дорог по виду деятельности «эксплуатация автомобильных дорог по виду деятельности «эксплуатация автомобильных дорог общего пользования», в котором МКУ «СЖА» определено бюджетополучателем средств субсидии, а МУП «ЦМР» утверждено получателем субсидии.

Вышеуказанная «схема», в результате которой МУП «ЦМР» получило возможность по своему усмотрению отбирать подрядчика без проведения конкурентной процедуры (в одностороннем порядке воздействовать на обращение товара на соответствующем рынке) и заключить с ООО «ИНКОД» договор на выполнение работ по содержанию муниципальных дорог Костомукшского городского округа лишь на том основании, что указанное лицо имеет опыт работы и соответствующие материально-технические ресурсы, была реализована за счет закрепления органом местного самоуправления муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за МУП «ЦМР».

В рассматриваемом случае предметом права хозяйственного ведения выступили автомобильные дороги общего пользования.

Пунктом 9 статьи 6 Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее - Закон об автомобильных дорогах) к собственности городского округа отнесены автомобильные дороги общего и не общего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

Согласно статье 13 указанного закона к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Исходя из пунктов 6, 12 статьи 3 Закона об автомобильных дорогах:

- дорожная деятельность - деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

- содержание автомобильной дороги - комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения;

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления (часть 3 статьи 15 Закона об автомобильных дорогах).

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.

Согласно пункту 5 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, осуществление муниципального контроля за сохранностью 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.

Аналогичные полномочия закреплены в Уставе Костомукшского городского округа.

Из указанных норм следует, что дорожная деятельность в отношении передаваемых в хозяйственное ведение автомобильных дорог должна осуществляться исключительно органом местного самоуправления.

Согласно части 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности РФ;

- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности РФ;

- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов РФ и обеспечивающей безопасность РФ;

- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Статья 50 ГК РФ относит унитарные предприятия к коммерческим организациям, имеющим своей целью извлечение прибыли.

Анализируя цели создания унитарного предприятия основанного на праве хозяйственного ведения во взаимосвязи с положениями статьи 50 ГК РФ следует, что в хозяйственное ведение унитарного предприятия не может передаваться имущество, которое не будет способствовать извлечению прибыли.

В силу положений Устава МУП «ЦМР, предприятие создано и **служит для получения Учредителем (Администрацией) максимальной прибыли на вложенный капитал путем осуществления различных видов производственной и коммерческой деятельности**, не противоречащих действующему законодательству.

Вместе с тем, унитарные предприятия не смогут осуществлять использование данного имущества (автомобильных дорог) в хозяйственной деятельности.

В силу пункта 8 статьи 3 Закона об автомобильных дорогах пользователи автомобильными дорогами - физические и юридические лица, использующие автомобильные дороги в качестве участников дорожного движения.

Право использования автомобильных дорог общего пользования имеют физические и юридические лица, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (статья 27 Закона об автомобильных дорогах).

По сути, данное имущество не может использоваться в целях извлечения

прибыли, а происходит передача муниципальным унитарным предприятиям полномочий по содержанию автомобильных дорог.

Передача автомобильных дорог общего пользования в хозяйственное ведение МУП «ЦМР» в целях осуществления им дорожной деятельности не подпадает ни под один из возможных случаев создания унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, предусмотренных частью4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Такие действия противоречат целям деятельности унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, как коммерческой организации.

Одновременно не соответствует законодательству сама система финансирования дорожной деятельности путем субсидирования.

Работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог, находящихся в границах городского округа осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение данных работ является потребностью города, а также необходимо для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, выполнение данных видов работ относится к муниципальной нужде.

Вместе с тем, затраты, связанные с содержанием имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия, должны осуществляться за счет средств самого предприятия.

Право хозяйственного ведения предполагает владение, пользование и распоряжение имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Учитывая правовую природу указанного вещного права, объекты муниципальной собственности, предназначенные для пользования неограниченным кругом лиц на бесплатной основе, не могут быть предметом хозяйственного ведения унитарного предприятия.

Согласно части 1 статьи 54 Закона №131-ФЗ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Осуществление закупок осуществляется исключительно способами, предусмотренными статьей 24 Закона №44-ФЗ.

Дорожная деятельность в отношении муниципальных автомобильных дорог общего пользования, содержание иных мест общего пользования в границах городского округа является вопросом местного значения, находящимся в компетенции Администрации Костомукшского городского округа, как органа местного самоуправления.

Вышеописанный порядок расходования денежных средств для решения указанного вопроса местного значения, предусматривающий передачу мест общего пользования в хозяйственное ведение унитарного предприятия, которое, не имея возможности использовать данное имущество и самостоятельно выполнять работы по содержанию автомобильных дорог, заключает договор с единственным поставщиком, отобранным по своему усмотрению и получает субсидии из бюджета для оплаты выполнения всего комплекса работ по его содержанию, представляет собой неэффективное расходование денежных средств в виде предоставления преимуществ (преференций) конкретным лицам вне конкурентных процедур.

В данном случае нарушается как целевая правоспособность унитарных предприятий, так и нормы ФЗ «О защите конкуренции», нормы Закона о местном самоуправлении, Закона №44-ФЗ, обязывающие расходовать денежные средства на муниципальные нужды с использованием соответствующих конкурсных процедур.

Поскольку работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог являются конкурентным видом деятельности и относятся к муниципальной нужде (потребность Костомукшского городского округа), отбор хозяйствующих субъектов для выполнения указанных работ должен осуществляться в порядке, установленном Законом №44-ФЗ, при этом муниципальное предприятие как хозяйствующий субъект (при наличии намерения выполнять такого рода работы) должно участвовать в данном отборе на равных условиях с иными хозяйствующими субъектами.

Закрепление дорог за муниципальным предприятием на праве хозяйственного ведения ущемляет интересы организаций частной формы собственности, создает дискриминационные условия, ограничивает, устраняет конкуренцию в сфере производства работ, предоставления услуг по содержанию публичного имущества.

Действующим законодательством не предусмотрена возможность передачи в хозяйственное ведение муниципального имущества, <u>используемого неограниченным кругом лиц на бесплатной основе.</u>

Услуги по содержанию такого имущества должны осуществляться только путем осуществления закупок по правилам, предусмотренным Законом №44-ФЗ.

Таким образом, содержание автомобильных дорог местного значения направлено на обеспечение нужд Костомукшского городского округа и <u>не является потребностью самого МУП «ЦМР»</u>. В рассматриваемом случае, Администрация Костомукшского городского округа, закрепив за МУП «ЦМР» на праве хозяйственного ведения (закрепив на балансе предприятия) автомобильные дороги общего пользования, предоставила последнему право выбора в одностороннем порядке подрядной организации на содержание и обслуживание муниципальных автомобильных дорог в обход положений

Закона №44-ФЗ о необходимости проведения конкурентных процедур.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - 135-ФЗ) органам местного самоуправления 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), в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка.

Действия Администрации Костомукшского городского округа по изданию Распоряжения от 05.08.2015 №405, на основании которого на баланс МУП «ЦМР» из муниципальной казны МО «Костомукшский городской округ» было передано муниципальное имущество (автомобильные дороги общего пользования) противоречит требованиям части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции». В результате совершения указанных действий ООО «ИНКОД» получило необоснованные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами, что выразилось в возможности выполнения работ для муниципальных нужд без соблюдения конкурентных процедур, регламентированных Законом №44-ФЗ (содержание автомобильных дорог в течении 2 лет).

При этом фактически, муниципальное имущество - дороги закреплены и переданы МУП «ЦМР», что способствовало финансированию данного предприятия посредством предоставления субсидий на содержание дорог.

Иные хозяйствующие субъекты были поставлены в неравное положение по сравнению с МУП «ЦМР» и ООО «ИНКОД» (созданы дискриминационные условия), не имели возможности осуществлять указанную деятельность в условиях конкуренции в Костомукшском городском округе, в том числе участвовать в закупках, поскольку предприятие предусмотрело в Положении о закупках возможность заключения договоров на выполнение работ по содержанию дорог с единственным поставщиком (подрядчиком). В результате МУП «ЦМР», за которым имущество закреплено на праве хозяйственного ведения и которому предоставляется субсидия, в одностороннем порядке воздействовало на общие условия обращения товара на товарном рынке.

В силу положений частей 1 и 2 статьи 39^1 ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает органу местного самоуправления предупреждение в письменной форме о прекращении таких действий (бездействия). Основанием для выдачи предупреждения является выявление признаков нарушения статьи 15 ФЗ «О

защите конкуренции».

На основании изложенного, руководствуясь статьей 39[1] ФЗ «О защите конкуренции», Карельское УФАС России предупреждает о необходимости Администрации Костомукшского городского округа в срок до 30 сентября 2017 года совершить действия, направленные на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, путем:

- отмены Распоряжения от 05.08.2015 №405 «О передаче муниципального имущества из муниципальной казны МО «Костомукшский городской округ»;

- принятия мер по возврату имущества, закрепленного на балансе МУП «ЦМР МО «Костомукшский городской округ», в муниципальную казну МО «Костомукшский городской округ;

- обеспечения реализации муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Законом №44-ФЗ.

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

О выполнении предупреждения сообщить в Карельское УФАС России ***в течение трех дней*** *со дня окончания срока, установленного для его выполнения.*

Руководитель управления ***