Администрация г. Дивногорска

Ул. Комсомольская, 2, г. Дивногорск,
Красноярский край, 663090

МКУ «Городское хозяйство» города Дивногорска

Ул. Комсомольская, 2, г. Дивногорск,
Красноярский край, 663090

Дивногорский городской Совет депутатов

Ул. Комсомольская, 2, г. Дивногорск,
Красноярский край, 663090

МУП Электрических сетей

Ул. Гримау, 27, г. Дивногорск,
Красноярский край, 663090

РЕШЕНИЕ

«15» ноября 2012 года по делу № 350-15-12

г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена лицам, участвующим в деле, на заседании Комиссии 1 ноября 2012 года, в полном объеме решение изготовлено 15 ноября 2012 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии: Лужбин Е.Л., заместитель руководителя управления, члены Комиссии: - Денк В.А. - начальник отдела антимонопольного контроля; Константинов П.С., государственный инспектор отдела информатизации и контроля рекламы рассмотрела дело № 350-15-12, возбужденное в отношении Администрации г.Дивногорска (ул. Комсомольская, 2, г. Дивногорск, Красноярский край, 663090, далее – Администрация) и Дивногорского

городского Совета депутатов (ул. Комсомольская, 2, г. Дивногорск, Красноярский край, 663090, далее – Совет депутатов) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон «О защите конкуренции»).

Дело рассмотрено с участием:

представителей Администрации «…» «…» на основании доверенностей,

руководителя МКУ «Городское хозяйство» «…»

представителей заинтересованного лица МУП Электрических сетей «…» «…» на основании доверенностей.

Совет депутатов, уведомленный о рассмотрении дела, явку представителя не обеспечил, направил письменные пояснения.

С учетом достаточности в материалах дела документальных доказательств Комиссия в соответствии со статьей 45 Федерального закона «О защите конкуренции» признала возможным рассмотреть дело в отсутствие представителя Совета депутатов.

Исследовав представленные материалы, Комиссия установила следующие обстоятельства.

Настоящее дело возбуждено Красноярским УФАС России в связи с обнаружением признаков нарушения антимонопольного законодательства на основании приказа от 03.09.2010 № 646 по результатам контроля муниципальных правовых актов о предоставлении субсидий.

26.03.2012 администрацией г.Дивногорска было издано постановление № 62п «Об утверждении положения о порядке предоставления и расходования субсидий из бюджета города муниципальными унитарными предприятиями, осуществляющими текущее содержание, ремонт объектов внешнего благоустройства, принадлежащих им на праве хозяйственного ведения» (далее – постановление № 62п).

Концепция вышеуказанного Постановления заключается в предоставлении бюджетных средств (субсидий) муниципальным предприятиям, осуществляющим текущее содержание и ремонт объектов благоустройства.

В Положении о порядке предоставления и расходования субсидий (далее – Положение) определено, что к объектам внешнего благоустройства относятся автомобильные дороги общего пользования местного значения (улично-дорожная сеть в пределах красных линий ограничения застройки, включающая проезжую часть автодорог и элементы их благоустройства), внутриквартальные проезды, площади, автодорожные мосты, тротуары, подземные и надземные пешеходные

переходы, дорожки, стоянки, объекты уличного освещения, озеленения, памятники монументального искусства, газоны, клумбы, парки, скверы, бульвары, лесопарки, фонтаны, скамейки, набережные, плотины, дождевая канализация, дренажная сеть, коллекторы рек, объекты санитарной уборки, общественные туалеты, имеющие вход с улицы, турникеты, заборы, ограждения, места захоронений (кладбища).

Согласно пункту 3 Положения распорядителем субсидий является муниципальное казенное учреждение «…» города Дивногорска (далее – МКУ ГХ города Дивногорска).

Согласно пункту 5 Положения МКУ ГХ города Дивногорска осуществляет планирование соответствующих расходов местного бюджета, распределяет субсидии между Предприятиями в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в текущем финансовом году в местном бюджете на указанные цели, утверждает сметы затрат Предприятия, заключает с предприятием договор на предоставление субсидии, осуществляет иные полномочия в соответствии с бюджетным законодательством, Уставом МКУ ГХ города Дивногорска и настоящим Положением.

В соответствии с пунктом 6 Положения Субсидии предоставляются на основании договора на предоставление субсидии, заключаемого между МКУ ГХ города Дивногорска и Предприятием (далее – договор).

Согласно статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, содержание кладбищ и благоустройство. Решение вопросов местного значения должно осуществляться как в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, так и бюджетным законодательством, законодательством о размещении заказов.

Управлением в действиях администрации г. Дивногорска, выразившихся в принятии постановления № 62п от 26.03.2012 «Об утверждении положения о порядке предоставления и расходования субсидий из бюджета города муниципальными унитарными предприятиями, осуществляющими текущее содержание, ремонт объектов внешнего благоустройства, принадлежащих им на праве хозяйственного ведения», в нарушение порядка, определенного Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ) и Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - ФЗ-94), выявлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

В качестве основания для принятия постановления № 62п указана статья 78 БК РФ.

На заседании Комиссии от 02.10.2012 представители Администрации с вменяемым нарушением не согласились, представили письменные пояснения. Считают, что постановление № 62п принято в соответствии со статьей 78 БК РФ. В целях решения вопросов местного значения, определенных в статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления городского округа наделены полномочиями по созданию муниципальных предприятий и по наделению за ними

муниципального имущества на праве хозяйственного ведения. Муниципальные предприятия, в свою очередь, осуществляют деятельность по содержанию полученного имущества в целях решения вопросов местного значения. Бюджетное финансирование муниципальных предприятий может осуществляться в виде субсидий.

В материалы дела были представлены решения Совета депутатов, в соответствии с которыми принято постановление № 62п – решение от 22.12.2011 № 10-130-ГС «О бюджете города Дивногорска на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» и решение от 09.08.2012 № 25-156-ГС «О внесении изменений в решение Совета депутатов от 27.12.2011 № 19-140-ГС».

Учитывая данные обстоятельства в действиях Дивногорского городского Совета депутатов Комиссией были выявлены признаки нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении решением Дивногорского городского Совета депутатов от 09.08.2012 № 25-156-ГС «О внесении изменений в решение городского Совета депутатов от 22.12.2011 № 19-130-ГС «О бюджете города Дивногорска на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов», субсидии в размере 17 794 000, 00 на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения городских округов, городских и сельских поселений (пункт 18, раздел дорожное хозяйство) в нарушение порядка, определенного БК РФ и ФЗ № 94.

Совет депутатов с вменяемым нарушением не согласился, пояснил следующее. Решением Совета депутатов от 09.08.2012 (приложения 5, 11 распределение бюджетных ассигнований в ведомственной структуре расходов бюджета на 2012 год) была выделена субсидия в размере 17 794 000 руб. на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения городских округов, городских и сельских поселений. Нормативным основанием для принятия данного решения явились БК РФ и Федеральный закон № 131-ФЗ. Совет депутатов считает, что постановление № 62п от 26.03.2012 принято после принятия решения Совета депутатов от 09.08.2012 № 25-156-ГС, которым предусмотрена возможность предоставления субсидий на содержание автомобильных дорог. Совет депутатов указывает, что в рамках реализации постановления № 62п между МКУ «Городское хозяйство» и МУП Электрических сетей был заключен договор № 11 от 26.03.2012 «О предоставлении субсидии на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования город Дивногорск». Создание и осуществление деятельности муниципальных предприятий корреспондируется с обязанностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. При передаче муниципального имущества, необходимого для решения вопросов местного значения, в хозяйственное ведение вопросы местного значения, по мнению Совета депутатов, решаются муниципальным предприятием посредством использования полученного имущества.

Комиссией были выявлены следующие договоры на предоставление субсидий, заключенные Администрацией (представлены в таблице):

договор	Получатель субсидии	Предмет договора	Сумма субсидии
2012			
№ 3 от 01.02.2012	МУП электрических сетей	Субсидии на возмещение затрат по осуществлению текущего содержания и ремонта хозяйственно-муниципальных комплексов открытых и закрытых общественных кладбищ	814 300 руб. (1 614 300 руб. дополнительное соглашение от 03.05.2012)
№ 11 от 26.03.2012	МУП электрических сетей	Субсидии на содержание автомобильных дорог общего пользования	17 811 800 руб.
№ 2 от 2012	МУП электрических сетей	Субсидии на содержание объектов уличного освещения	520 900 руб. (1 020 900 руб. дополнительное соглашение от 03.05.2012)
2011			
№ 186 от 23.04.2011	МУП электрических сетей	Субсидии на возмещение затрат по осуществлению текущего содержания и ремонта хозяйственно-муниципальных комплексов открытых и закрытых общественных кладбищ	2 072 500 руб. (4 072 500 руб. дополнительное соглашение от 29.04.2011)
№ 3 от 01.01.2011	МУП электрических сетей	Субсидии на содержание объектов уличного освещения	1 710 000 руб.
№ 2 от 01.01.2011	МУП электрических сетей	Субсидии на осуществление текущего содержания, ремонта объектов внешнего благоустройства	14 094 000 руб. (16 094 000 руб. дополнительное соглашение от 29.04.2011 21 094 000 руб. дополнительное соглашение от 02.06.2011 24 564 596 руб. дополнительное соглашение от 01.08.2011)
2010			
№ 1 от 01.01.2010	МУП электрических сетей	Субсидии на возмещение убытков по содержанию объектов уличного освещения	1 710 000 руб. (2 191 600 руб. дополнительное соглашение от 13.09.2010 3 954 800 руб.

			дополнительное соглашение от 17.11.2010)

В материалы дела также представлены муниципальные контракты (гражданско-правовые договоры) на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог, содержанию кладбищ, по благоустройству в границах города, заключенные в 2010-1012 годах(представлены в таблице):

Муниципальный контракт (гражданско-правовой договор)	**подрядчик**	**предмет**	**Цена руб.**	**Способ размещения заказа**
2011				
№ 1/18от 01.2011	ООО «Ди-Сервис»	Услуги по охране кладбищ	95 000	Единственный поставщик
№ 01/01 от 01.01.2011	ООО «Саяны»	Содержание кладбищ	98 000	Единственный поставщик
№ 3 от 08.11.2011	ООО «Бриз-Центр»	Установка дорожных знаков	170 000	Запрос котировок
№ 10035 от 08.07.2011	ООО «ПромСтрой»	Благоустройство площади перед пристанью	1 821 706,08	Открытый аукцион
2010				
№ 1 от 08.01.2010	ООО «Дивногорское коммунальное хозяйство»	Механизированная уборка территории муниципального образования г. Дивногорск	494 900	Запрос котировок
№2 от 05.02.2010	ООО «Дивногорское коммунальное хозяйство»	Благоустройство территории муниципального образования г. Дивногорск	3 505 882,5	Открытый аукцион
№ 6 от 12.04.2010	ООО «Зеленый город»	Благоустройство территории муниципального образования г. Дивногорск	6 895 320	аукцион
№ 3 от 01.01.2010	МУП «Жилье»	Охрана муниципальных кладбищ	71 648	Единственный поставщик
№ 6 от	ИП Паладыч В.А.	Охрана муниципального	24 000	Единственный

01.01.2010	[illegible]	кладбища	[illegible]	поставщик
№ 5 от 01.01.2010	ИП Паладыч В.А.	Уборка муниципального кладбища	16 000	Единственный поставщик
№ 7 от 01.01.2010	МУП «Жилье»	Уборка муниципального кладбища	28 351	Единственный поставщик
№ 02/24 от 02.04.2010	ООО «Саяны»	Благоустройство и содержание мест захоронения	75 000	Единственный поставщик
№ 24 от 01.05.2010	ООО «ДивСервис»	Охрана кладбищ	45 000	Единственный поставщик
№ 7 от 12.05.2010	ООО «ДивСервис»	Охрана кладбищ	169 070	Запрос котировок
№ 23 от 22.09.2010	ООО «Автоспецтехника»	Восстановление водоотводного лотка	492 000	Запрос котировок
№ 15 от 04.08.2010	ИП Марьясов А.В.	Установка дорожных знаков	142 000	Запрос котировок
№ 16.09 16.09.2010	ООО «Саяны»	Ремонт ливневой канализации	318 000	Запрос котировок
№ 20/10 от 07.09.2010	ООО «Зеленый город»	Ремонт аварийных водоотводных лотков	92 476	Единственный поставщик
№ 4 от 12.02.2010	ООО «Саяны»	Благоустройство и содержание мест захоронения	125 900	Запрос котировок
№ 22 от 14.09.2010	ООО «Дивногорское коммунальное хозяйство»	Охрана кладбищ	304 000	Запрос котировок
№ 21/07 от 21.07.2010	ООО «Саяны»	Содержание кладбищ	419 000	Запрос котировок
№ 39 от 01.09.2010	ООО «Дивногорское коммунальное хозяйство»	Обустройство мусороприемной площадки на кладбище	32 082	Единственный поставщик
№ 25/1 от 01.07.2010	ООО «ДивСервис»	Уборка кладбищ	98 5000	Единственный поставщик
№ 25 от 01.06.2010	ООО «ДивСервис»	Охрана кладбищ	100 000	Единственный поставщик
№ 14 от 20.05.2010	ООО «Чистый город»	Механизированная уборка кладбищ	24 487	Единственный поставщик
№ 16 от 20.05.2010	ООО «Чистый город»	Уборка кладбищ	30 023	Единственный поставщик

Администрация представила сведения о том, что МУП Электрических сетей

ежегодно (2010-2012 годы) несет убытки по видам деятельности: содержание объектов уличного освещения, содержание общественных кладбищ, содержание улично-дорожной сети.

МУП Электрических сетей согласно уставу является коммерческой организацией. Имущество предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию город Дивногорск, которое является его учредителем. Права собственника осуществляет администрация города. Целью деятельности предприятия в соответствии с его уставом является удовлетворение общественных потребностей и получение прибыли. Виды деятельности перечислены в уставе предприятия (п.2.2). Имущество предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения.

В материалы дела представлены распоряжения Администрации о передаче объектов муниципальной собственности в хозяйственное ведение предприятию.

Согласно распоряжению от 11.11.2011 № 2118р МУП Электрических сетей переданы объекты благоустройства (остановки, площадки, лестницы, пешеходные дорожки, причал, тротуары, памятник и т.д.).

Согласно распоряжениям от 27.12.2010 № 1582р и от 31.12.2010 №1632р предприятию переданы автомобильные дороги общего пользования местного значения в границах муниципального образования город Дивногорск. В соответствии с распоряжением от 15.03.2012 № 481р предприятию переданы дорожные знаки.

Рассмотрев представленные доказательства, пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131- ФЗ 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, 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 Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 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 – Федеральный закон № 257-ФЗ) дорожная деятельность включает в себя деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

При этом содержание автомобильной дороги – это комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению

безопасности дорожного движения. Автомобильная дорога– это объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

В понятие автомобильной дороги в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 357-ФЗ включаются защитные дорожные сооружения - сооружения, к которым относятся элементы озеленения, имеющие защитное значение; заборы; устройства, предназначенные для защиты автомобильных дорог от снежных лавин; шумозащитные и ветрозащитные устройства; подобные сооружения;

искусственные дорожные сооружения - сооружения, предназначенные для движения транспортных средств, пешеходов и прогона животных в местах пересечения автомобильных дорог иными автомобильными дорогами, водотоками, оврагами, в местах, которые являются препятствиями для такого движения, прогона (зимники, мосты, переправы по льду, путепроводы, трубопроводы, тоннели, эстакады, подобные сооружения);

производственные объекты - сооружения, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог;

элементы обустройства автомобильных дорог - сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры и другие устройства для регулирования дорожного движения, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки, пункты весового и габаритного контроля транспортных средств, пункты взимания платы, стоянки (парковки) транспортных средств, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, тротуары, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса.

Таким образом, содержание автомобильных дорог представляет собой комплекс работ в отношении не только дорожного полотна и дорожного покрытия, но и защитных дорожных сооружений, искусственных дорожных сооружений, производственных объектов, элементов обустройства автомобильных дорог.

Исходя из части 3 статьи 15 Федерального закона № 257-ФЗ осуществление дорожной деятельности, которая отнесена законодательством о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского округа, в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктами 23, 25 части 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм) и содержание мест захоронения также отнесены к вопросам местного значения

городского округа.

Согласно абзацу 18 части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ под благоустройством территории поселения (городского округа) понимается - комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Как установлено Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее - Закон о погребении) и подтверждено Постановлением Президиума ВАС РФ от 23.09.2008 N 12027/07 по делу N А33-9227/2006, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (статья 18 Закона). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта Законом не предусмотрена. Деятельность общественных кладбищ связана с реализацией гарантии каждому человеку на территории РФ после его смерти погребения с учетом его волеизъявления и предоставления бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии (статья 7 Закона о погребении). Таким образом, общественные кладбища, которые предназначены для погребения умерших, не могут передаваться какому-либо хозяйствующему субъекту, в том числе государственным и муниципальным предприятиям, поскольку реализация гарантии на достойное погребение и бесплатный участок земли для погребения не может ставиться в зависимость от деятельности коммерческой организации, целью которой является исключительно извлечение прибыли.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 БК РФ отношения, возникающие в процессе осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, относятся к бюджетным правоотношениям, регулируемым бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Согласно статьям 1, 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 94) 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, являются муниципальными нуждами.

Согласно статье 69 БК РФ ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд и ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг

являются самостоятельными видами бюджетных ассигнований.

Подмена одного вида ассигнований другим не допустима, поскольку для каждого из них определен собственный порядок финансирования.

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

1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;

2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Таким образом, положения статьи 78 БК РФ, определяющей порядок предоставления субсидий, не могут быть применены к возникающим правоотношениям, поскольку они возникли по вопросу оказания услуг для муниципальных нужд и соответственно подлежат регулированию статьей 72 БК РФ.

Из статьи 2 ФЗ № 94 следует, что нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

Предоставление субсидий на возмещение затрат в связи с осуществлением деятельности по решению отдельных вопросов местного значения нарушает принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, а также принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, заложенные в статьях 34, 38 БК РФ.

Несоблюдение указанного в ФЗ № 94 порядка оказания услуг для муниципальных нужд, является нарушением названного Федерального закона, а также и норм ФЗ «О защите конкуренции», так как устраняется конкуренция среди хозяйствующих субъектов и создаются преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

Обязанность по соблюдению положений действующего законодательства при принятии муниципальных правовых актов возложена статьей 7 Федерального закона № 131-ФЗ на все органы местного самоуправления, в том числе на местную администрацию.

Положения, содержащиеся в постановлении № 62п, нарушают установленный законодательством Российской Федерации о размещении заказов порядок, что исключает законно установленную возможность для участия физических и юридических лиц в его размещении и добросовестную конкуренцию между ними.

Целями единого порядка размещения государственного и муниципального заказа в соответствии со статьей 1 ФЗ № 94 являются обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование

такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 1 ФЗ «О защите конкуренции» данный Закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе по недопущению, ограничению, устранению конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Статья 4 ФЗ «О защите конкуренции» определяет конкуренцию как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условиях обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Перечень признаков ограничения конкуренции, приведенные в пункте 17 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции», не носит закрытый характер.

Предусмотрев в постановлении № 62п порядок предоставления субсидии на содержание автомобильных дорог местного значения, на благоустройство, на содержание кладбищ Администрация исключила возможность финансирования данных работ посредством оплаты работ на основе муниципального контракта, заключенного по результатам публичного отбора подрядчика. Тем самым, администрация исключила возможность размещения в установленном порядке муниципального заказа на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог, по благоустройству, не приняла мер для создания равных возможностей всем хозяйствующим субъектам для участия в конкурентной борьбе за заключение контракта. Хозяйствующий субъект, получивший денежные средства в оплату содержания автомобильных дорог местного значения на территории г. Дивногорска, содержания кладбищ и благоустройства, минуя процедуру отбора подрядчика, приобрел возможность получать доход от осуществления данной деятельности по содержанию автомобильных дорог местного значения, по благоустройству, по содержанию кладбищ на территории г. Дивногорска, вне конкуренции, а иные хозяйствующие субъекты, желавшие осуществлять данную деятельность, не получили возможность реализовать свое право бороться за заключение муниципального контракта. Данные факты Комиссия оценивает в качестве признаков ограничения конкуренции по следующим основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 78 БК РФ одним из признаков субсидии является

ее безвозмездный характер, который означает отсутствие для публичного образования, из бюджета которого выделяются бюджетные ассигнования, результата выполненных работ, оказанных услуг, или поступление товара. Такой положительный результат возникает у получателя субсидии. Согласно статье 423 ГК РФ возмездность означает получение стороной платы или иного встречного предоставления за исполнение своих обязанностей.

В рамках предоставленной субсидии между администрацией и МУП Электрических сетей в 2012 году были заключены договоры о предоставлении субсидий на содержание общественных кладбищ, на содержание автомобильных дорог и на содержание уличного освещения. Буквальное толкование положений заключенных договоров указывает на то, что возникшие правоотношения носят возмездный характер. Осуществление работ по содержанию автомобильных дорог местного значения, по содержанию кладбищ, по благоустройству, на которые выделены субсидии, означает получение конкретного материального результата для муниципального образования г.Дивногорск в виде выполненных работ, имеющих определенное стоимостное выражение. О правомерности данного вывода свидетельствуют представленные в материалы дела акты выполненных работ, составленные и подписанные МКУ «Городское хозяйство» и МУП Электрических сетей в соответствии с договорами о предоставлении субсидии, отчеты о фактических затратах и объемах выполненных работ.

Достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, отбора котировочных заявок, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов, отбора в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие поставить товары, работы, услуги.

Выявленные муниципальные контракты, заключенные с различными хозяйствующими субъектами, свидетельствуют о наличии хозяйствующих субъектов, которые могут оказывать данные услуги, и имеют намерение участвовать в размещении муниципального заказа, конкурировать за право выполнения работ. Конкуренция при размещении данных муниципальных заказов приводит к снижению начальной (максимальной) цены муниципальных контрактов, что обеспечивает результативность и эффективность использования бюджетных средств и в полной мере соответствует задачам законодательства о размещении заказов.

Установленные факты заключения договоров с МУП Электрических сетей о предоставлении субсидии фактически на выполнение работ для муниципальных нужд указывают на отсутствие какой-либо конкуренции между хозяйствующими субъектами.

ФЗ № 94, который, по мнению Комиссии, должен был применен при размещении заказов на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог, по содержанию кладбищ и по осуществлению благоустройства, устанавливает четкие требования к срокам и источнику размещения информации о проведении

торгов, к формированию комиссии по размещению заказа, к установлению начальной (максимальной) цены контракта, требования к участникам размещения заказа. Данные положения позволяют обеспечить возможность ознакомления с информацией неограниченному кругу лиц, а также возможность хозяйствующим субъектам в разумные сроки подготовить и подать заявки, что, в свою очередь, обеспечивает возможность участия в размещении муниципального заказа.

Таким образом, рассматриваемое постановление № 62п исключает собой применение положений ФЗ №94, устанавливает не соответствующие закону требования к лицам, выполняющим работы для муниципальных нужд, исключает возможность ознакомиться, надлежащим образом сформировать и подать заявку, участвовать в конкурентной борьбе.

Оценив положения решения Дивногорского городского Совета депутатов от 22.12.2011 № 19-130-ГС «О бюджете города Дивногорска на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» (в редакции решения от 09.08.2012 № 25-156-ГС), Комиссия приходит к выводу о наличии нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в действиях Дивногорского городского Совета депутатов. Нарушение выразилось в установлении в ведомственной структуре расходов субсидии на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа, что исключило размещение муниципального заказа в порядке, определенном ФЗ № 94-ФЗ и законно установленную конкуренцию хозяйствующих субъектов за право выполнение работ по содержание автомобильных дорог.

В качестве обоснования для принятия данного решения Совета депутатов указана статья 78 БК РФ. В соответствии с данной статьей 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.

При этом 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.

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

Статья 2 БК РФ относит к бюджетному законодательству в том числе, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (сокращенно именуемых решением о бюджете).

Органы местного самоуправления вправе также принимать муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (пункт 5 статьи 3 БК РФ).

Согласно пункту 2 статьи 78 БК РФ субсидии юридическим лицам предоставляются из местного бюджета в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о бюджете и принимаемым в соответствии с ним муниципальными правовым актами местной администрации.

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

Решение (акт) органа местного самоуправления о бюджете - это решение представительного органа местного самоуправления о бюджете.

Акт местной администрации, регулирующий предоставление субсидий, по своей правовой природе не идентичен акту органа местного самоуправления о бюджете, но принимается в соответствии с ним. Следовательно, решение о бюджете г. Дивногорска должно являться первичным правовым актом, в соответствии с которым администрацией города может быть принято правовой акт о порядке и условиях предоставления субсидий.

При этом, Комиссия установила, что постановление № 62п, которое должно быть принято в соответствии с решением о бюджете, предусматривающим субсидии, принято раньше (26.03.2012), чем решение о бюджете (09.08.2012). В связи с этим данное постановление не может быть оценено, как акт, принятый в соответствии с решением о бюджете. Кроме того, в постановлении № 62п субсидии предоставляются не только на содержание автомобильных дорог, но и на благоустройство и содержание кладбищ. Однако в решении о бюджете субсидии на благоустройство и содержание кладбищ не установлены.

Отнесение частью 10 статьи 35 Федерального закона 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования утверждения местного бюджета и отчета о его исполнении предполагает, тем не менее, что решение этих вопросов будет осуществляться в соответствии Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами.

Аналогичная обязанность по соблюдению положений действующего законодательства при принятии муниципальных правовых актов возложена статьей

7 Федерального закона № 131-ФЗ на все органы местного самоуправления, в том числе на представительны орган местного самоуправления. Решение о бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных правовых актах и необходимость соответствующих расходов.

Таким образом, установив в решении о бюджете г.Дивногорска на 2012 год рассматриваемые субсидии, представительный орган местного самоуправления определил конкретный вид бюджетных ассигнований, исключающий расходование средств бюджета на удовлетворение муниципальной нужды в работах по содержанию автомобильных дорог местного значения в виде ассигнований на оплату муниципальных контрактов. Тем самым, исключена возможность размещения в установленном порядке муниципального заказа на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог, возможность для участия хозяйствующих субъектов в конкурентной борьбе за заключение контракта. Хозяйствующий субъект, получивший денежные средства в оплату содержания автомобильных дорог местного значения на территории г. Дивногорска, минуя процедуру отбора подрядчика, приобрел возможность получать доход от осуществления данной деятельности по содержанию автомобильных дорог местного значения на территории г. Дивногорска, вне конкуренции, а иные хозяйствующие субъекты, желавшие осуществлять данную деятельность, не получили возможность реализовать свое право бороться за заключение муниципального контракта. Данные факты Комиссия оценивает в качестве признаков ограничения конкуренции.

Комиссия также оценила доводы ответчиков о возможности передачи муниципальным предприятиям муниципального имущества в целях решения вопросов местного значения, и связанной с этим возможностью субсидирования затрат на содержание данного имущества. Данные доводы отклоняются по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, в хозяйственное ведение МУП Электрических сетей передано публичное имущество, предназначенное для использования неограниченным кругом лиц – автомобильные дороги, улицы, площади, лестницы, памятники и т.д. При этом, закрепленная в рассматриваемых правовых актах администрации и Совета депутатов концепция расходования бюджетных средств для решения вопросов местного значения, согласно которой места общего пользования передаются в хозяйственное ведение унитарных предприятий, а данные предприятия, не имея возможности использовать такое имущество для извлечения прибыли, получают из бюджета для самостоятельного выполнения всего комплекса работ по содержанию такого имущества, представляют собой неэффективное расходование бюджетных средств. При этом данные субсидии в соответствии с пунктом 20 статьи 4, статьей 19 Федерального закона «О защите конкуренции» являются муниципальной преференцией конкретному хозяйствующему субъекту.

Учитывая правовую природу хозяйственного ведения, как вещного права, предпринимательской деятельности (самостоятельная, на свой риск с целью извлечения прибыли) и характеристики коммерческой организации, определенные Гражданским кодексом РФ (статьи 2, 50, 215, 294), объекты муниципальной собственности, предназначенные для пользования

неограниченным кругом лиц на бесплатной основе, не могут быть предметом хозяйственного ведения унитарного предприятия.

Из анализа части 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ) следует, что в хозяйственное ведение предприятия не может передаваться имущество, которое не будет способствовать извлечению прибыли.

В соответствии с частью 3 статьи 18 Федерального закона № 161-ФЗ муниципальное предприятие распоряжается движимым и недвижимым имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цель, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия.

Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, переданных МУП Электрических сетей в хозяйственное ведение, должна осуществляться исключительно органами местного самоуправления. Данный вывод основан на статье 3 Федерального закона № 257-ФЗ и статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ. Пользователями автомобильных дорог могут быть любые физические и юридические лица, использующие их в качестве участников дорожного движения. Аналогично бесплатно пользоваться общим публичным имуществом, составляющим территорию городского округа (площади, лестницы, дорожки и т.д.) в силу закрепленного Конституцией РФ права каждого на свободу передвижения (статья 27) может неограниченный круг лиц.

При этом содержание данного публичного имущества является вопросом местного значения, решение которого непосредственно связано с муниципальными нуждами.

Таким образом, передача указанного имущества в хозяйственное ведение МУП Электричек их сетей нарушает как целевую правоспособность предприятия, так и нормы Федерального закона № 131-ФЗ, нормы Федерального закона «О защите конкуренции» и ФЗ № 94, обязывающего расходовать бюджетные средства на муниципальные нужды посредством размещения муниципального заказа.

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу, что распоряжения Администрации от 27.12.2010 № 1582р, от 11.11.2011 № 2118р, от 15.03.2012 № 481р противоречат статье 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных предприятиях», статьям 69, 78 БК РФ, статьям 16, 54 Федерального закона № 131-ФЗ, статьям 1, 3, 10 ФЗ №94, части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

При изложенных обстоятельствах Комиссия считает, что переданное МУП Электрических сетей в соответствии с данными распоряжениями муниципальное имущество не может находиться в хозяйственном ведении, что в соответствии со статьями 299, 235, 238 ГК РФ является случаем прекращения права хозяйственного ведения и его принудительного изъятия.

В этой связи Комиссия считает необходимым выдать администрации г. Дивногорска предписание об отмене актов, нарушающих антимонопольное законодательство, в соответствии с которым надлежит до 28.12.2012:

1) отменить постановление Администрации г. Дивногорска от 26.03.2012 № 62п «Об утверждении положения о порядке предоставления и расходования субсидий из бюджета города муниципальными унитарными предприятиями, осуществляющими текущее содержание, ремонт объектов внешнего благоустройства, принадлежащих им на праве хозяйственного ведения»;

2) отменить распоряжения Администрации г. Дивногорска от 27.12.2010 № 1582р, от 11.11.2011 № 2118р, от 15.03.2012 № 481р.

Комиссия считает необходимым выдать Дивногорскому городскому Совету депутатов предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, в соответствии с которым надлежит до 28.12.2012 изменить решение от 22.12.2011 № 19-130-ГС «О бюджете города Дивногорска на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» (в редакции решения от 09.08.2012 № 25-156-ГС), исключив пункт 18 распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации расходов бюджетов РФ в ведомственной структуре расходов бюджета г. Дивногорска на 2012 год.

Комиссией были установлены факты заключения между МКУ «Городское хозяйство» и МУП Электрических сетей договоров о предоставлении субсидий.

В силу статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме. В пункте 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещены 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, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Комиссия считает необходимым рассмотреть в отдельном производстве дела о нарушении пункта 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении МКУ «Городское хозяйство» и МУП Электрических сетей, выразившемся в заключении договора № 11 от 26.03.2012 о предоставлении субсидии на содержание автомобильных дорог, договора № 3 от 01.02.2012 на предоставление субсидий на осуществление содержания объектов уличного освещения, договора № 3 от 01.02.2012 на предоставление субсидий по возмещению затрат на осуществление текущего содержания и ремонта общественных кладбищ.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 23, 39, 41, 47.1, 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции», Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1.Признать Администрацию г. Дивногорска нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

2.Признать Дивногорский городской Совет депутатов нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»

3.Выделить в отдельное производство дело в отношении МУП Электрических сетей и МКУ «Городское хозяйство» города Дивногорска по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в заключении договора № 11 от 26.03.2012 о предоставлении субсидии на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования г. Дивногорск.

4.Выделить в отдельное производство дело в отношении МУП Электрических сетей и МКУ «Городское хозяйство» города Дивногорска по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в заключении договора № 2 от 01.02.2012 на предоставление субсидии из бюджета г. Дивногорска на осуществление содержания объектов уличного освещения на территории муниципального образования г. Дивногорск.

5.Выделить в отдельное производство дело в отношении МУП Электрических сетей и МКУ «Городское хозяйство» города Дивногорска по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в заключении договора № от 01.02.2012 на предоставление субсидии из бюджета г. Дивногорска на возмещение затрат на осуществление текущего содержания и ремонта общественных кладбищ на территории муниципального образования г. Дивногорск.

6.Выдать предписание администрации г. Дивногорска об отмене актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

7.Выдать Дивногорскому городскому Совету депутатов предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Красноярсокого края в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

Председатель Комиссии Е.Л. Лужбин

Члены Комиссии В.А. Денк

П.С. Константинов