

РЕШЕНИЕ

ДЕЛО №

10183/04-2013

г. Ульяновск

Резолютивная часть решения оглашена 11.03.2014

В полном объеме решение изготовлено 25.03.2014

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

- | | |
|--------------|---|
| председатель | • зам. руководителя управления К.Ю.Попов, |
| члены | - помощник руководителя А.В. Федорова, |
| | - специалист - эксперт Е.А. Лачкина, |

рассмотрев дело №10183/04-2013 по признакам нарушения Администрацией города Ульяновска (432017, г. Ульяновск, ул. Кузнецова, 7) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции " (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

29.08.2013 в Ульяновское УФАС России поступило обращение Председателя правления инициативной группы многодетных родителей Товарищества индивидуальных застройщиков «Семейный квартал» по вопросу незаконности представления субсидий Комитетом дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта администрации города Ульяновска на возмещение затрат, связанных с содержанием сооружений инженерной защиты и затрат, связанных с содержанием автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году.

Приказом руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 30.09.2013 № 253 возбуждено дело по признакам нарушения Администрацией города Ульяновска части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии противоречащего антимонопольному законодательству постановления от 13.06.2013 № 2500 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году», содержащего нормы, не соответствующие требованиям Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О

размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Представители Администрации города, Ульяновской Городской Думы, Комитета дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта администрации города Ульяновска факт нарушения антимонопольного законодательства не признали по основаниям, изложенным в письменных пояснениях. Пояснили, что постановлением администрации города Ульяновска от 13.06.2013 № 2500 утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году.

Указанный правовой акт принят администрацией города Ульяновска в соответствии с федеральным законодательством.

В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции на момент принятия указанного постановления) 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.

Иные нормативные правовые акты на федеральном уровне, регламентирующие порядок принятия органами местного самоуправления решений о предоставлении субсидий, отсутствуют.

Пунктом 18 решения Ульяновской Городской Думы от 28.11.2012 № 193 «Об утверждении бюджета муниципального образования «город Ульяновск» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» определено, что предоставление субсидий из бюджета муниципального образования «город Ульяновск» юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг) осуществляется в случае возмещения затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них.

В дополнение представитель Комитета дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта администрации города Ульяновска по данному делу пояснила следующее.

Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году, утвержденный постановлением администрации г. Ульяновска от 13.06.2013 № 2500 принят в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса РФ, решением Ульяновской Городской Думы от 28.11.2012 № 193 «Об утверждении бюджета муниципального образования «г. Ульяновск» на 2013 и на плановый период 2014 и 2015 годов», а также Уставом муниципального образования «город Ульяновск».

В соответствии с ст. 5 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов.

Исходя из смысла данной нормы видно, что указанный закон применяется при определении подрядчиков для заключения с ними муниципального контракта.

Порядок предоставления субсидий, связанных с возмещением затрат регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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 (ст. 78 Бюджетного кодекса РФ).

Частью 3 ст. 78 БК РФ предусмотрено, что 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.

Постановление администрации города Ульяновска от 24.01.2013 № 302 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом сооружений инженерной защиты в 2013 году», соответствует статье 78 Бюджетного кодекса, в постановлении определены категории и критерии отбора лиц имеющих право на получение субсидий (пункт 3, 4 постановления), цели и условия (п. 5 и 9 постановления).

Кроме того, указанное постановление прошло согласование в прокуратуре Ленинского района города Ульяновска, в отраслевом исполнительном органе государственной власти Ульяновской области - Министерстве энергетики и жилищно-коммунального комплекса Ульяновской области.

Также указанное постановление на стадии разработки для проведения антикоррупционной экспертизы размещалось на официальном сайте администрации города Ульяновска и опубликовывалось в официальном печатном издании - газете «Ульяновск сегодня».

Из текста Порядка не усматривается принадлежность объектов субсидирования к муниципальной форме собственности, следовательно, нельзя сделать однозначный вывод о субсидировании данным Порядком объектов местного значения. Согласно ст. 6 Федерального закона от 08.07.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» автомобильные дороги и искусственные сооружения могут находиться в различных формах собственности, вплоть до частной.

Таким образом, условия, ограничивающие конкуренцию, в постановлении от 13.06.2013 № 2500 «Об утверждении Порядка предоставления на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году» отсутствуют.

Дополнительно пояснено, что постановлением администрации города Ульяновска от 27.12.2013 № 5856 утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2014 году, п. 2 которого постановление администрации города Ульяновска от 13.06.2013 № 2500

«Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году» признано утратившим силу.

Согласно пояснениям, представленным Ульяновской Городской Думой, пояснено, что в соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, установленным статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять формы и направления бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение осуществляется за счет межбюджетных субсидий и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

Статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена такая форма использования бюджетных средств, как предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров), выполнением работ, оказанием услуг.

Бюджетный кодекс Российской Федерации не обуславливает и не ограничивает возможность использования указанной формы использования бюджетных средств какими-либо иными нормативными условиями и требованиями, кроме как указанными в самом Бюджетном кодексе.

В соответствии с конституционным принципом поддержки конкуренции (статья 8 Конституции Российской Федерации) пунктом 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен механизм обеспечения конкуренции при предоставлении субсидий из бюджетов бюджетной системы, заключающийся в том, что муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны определять, в частности, 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.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 настоящего Федерального закона. Исходя из статьи 3 указанного Федерального закона сферой его действия является защита конкуренции, то есть соперничества хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4).

Из вышеизложенного очевидно, что пункт 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечивает конкурентные начала в отборе лиц - получателей бюджетных субсидий, следовательно, является частью антимонопольного законодательства.

Учитывая совокупность вышеизложенных норм, пунктом 18 решения Ульяновской Городской Думы от 28.11.2012 № 193 «Об утверждении бюджета муниципального образования «город Ульяновск» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» была предусмотрена возможность предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг) в целях возмещения недополученных доходов и (или)

финансового обеспечения (возмещения) затрат в случаях, указанных в данном пункте.

В соответствии с пунктом 4.1 статьи 54 Устава муниципального образования «город Ульяновск» проект бюджета муниципального образования «город Ульяновск» вносится в Ульяновскую Городскую Думу Главой администрации города Ульяновска. Следовательно, инициатором внесения в проект решения об утверждении бюджета муниципального образования «город Ульяновск» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов предоставления субсидий в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации явилась администрация города.

Рассмотрев материалы дела, заслушав пояснения участвующих в деле лиц, комиссия пришла к выводу о необходимости признать постановление Администрации города Ульяновска от 13.06.2013 № 2500 «Об утверждении порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году», противоречащим части 1 статьи 15 Закона "О защите конкуренции".

При этом комиссия исходила из следующего.

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 органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Установлено, что пунктом 18 решения Ульяновской Городской Думы от 28.11.2012 № 193 «Об утверждении бюджета муниципального образования «г. Ульяновск» на 2013 и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусмотрено предоставление субсидий из бюджета муниципального образования «город Ульяновск» юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг), в частности в случаях возмещения затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них.

При этом, как установлено этим же пунктом решения УГД о бюджете, указанные субсидии предоставляются в порядках, определенных нормативными правовыми актами администрации г. Ульяновска.

Постановлением администрации г. Ульяновска от 13.06.2013 № 2500 утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них сооружений инженерной защиты в 2013 году.

В [статье 2](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что бюджетное законодательство помимо прочего состоит из муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (закон (решение) о бюджете).

В силу [части 5 статьи 3](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с настоящим [Кодексом](#).

В силу статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам,

индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг из местного бюджета предоставляются в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктами 1,3, 5 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) автомобильная дорога - объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств; 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; технические средства организации дорожного движения - элемента обустройства автомобильных дорог.

Работы, связанные с содержанием, ремонтом, капитальным ремонтом сооружений инженерной защиты, порядок субсидирования затрат на осуществление которых предусмотрены постановлением администрации г. Ульяновска от 24.01.2013 № 302 относятся к вопросам местного значения городского округа, о чем свидетельствуют положения пункта 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), пункта 12.1 Правил благоустройства территории муниципального образования «город Ульяновск», утвержденных постановлением Главы г. Ульяновска от 24.04.2008 № 2951, пунктов 1.1, 4.1 Положения о Комитете дорожного хозяйства, благоустройства, и транспорта администрации г. Ульяновска, утвержденного решением Ульяновской Городской Думы от 24.05.2006 № 90.

В силу части 4 статьи 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), пункта 9 статьи 6 Федерального закона № 257-ФЗ к собственности городского округа относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, пункту 6 статьи 3, пункту 6 статьи 13, части 3 статьи 15 Федерального закона № 257-ФЗ дорожная деятельность осуществляется в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, по которой понимается деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог

Согласно части 1 статьи 2, статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Работы, связанные с содержанием (ремонтом, капитальным ремонтом) муниципальных автомобильных дорог, искусственных сооружений на них, осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение данных работ является потребностью города Ульяновска, а также необходимо для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, выполнение данных видов работ относится к муниципальным нуждам.

Для решения вопросов местного значения (для обеспечения муниципальных нужд) органы местного самоуправления осуществляют закупки товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным [законом](#) от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров,

выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (действующим на момент принятия вышеуказанного постановления администрации).

В [части 2 статьи 3](#) Закона о размещении заказов определено, что 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.

В соответствии с [частью 2 статьи 10](#) Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным [законом](#).

Применение [Закона](#) о размещении заказов обязательно при условии использования средств бюджета (федерального, регионального или муниципального), которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Нормы бюджетного законодательства предусматривают, что муниципальные правовые акты принимаются в соответствии с решением органа местного самоуправления о бюджете.

На основании указанного Порядка в 2013 году из местного бюджета предоставлялись субсидии УМУП «Ульяновскдоремсервис» по соглашениям № 013 от 01.07.2013, № 014 от 08.07.2013, № 016 от 01.08.2013, ООО «Ремстроймост» по соглашениям № 017 от 16.08.2013, № 020 от 19.08.2013, МУП «Дорремстрой» по соглашению № 021 от 06.09.2013 в целях возмещения затрат, возникших в связи с осуществлением работ, связанных с выполнением работ по содержанию, ремонту, капитальному ремонту автомобильных дорог и искусственных сооружений на них.

Согласно п. 8 Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году адресные перечни дорог, требования к качеству выполнения работ, перечень работ, утверждается Комитетом дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта и размещается на официальном сайте.

Кроме того, из материалов дела следует, что одним из условий предоставления субсидий являлось выполнение работ по содержанию, ремонту, капитальному ремонту автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в соответствии с адресным перечнем дорог на период до 31.12.2013. Следовательно, вышеуказанные организации, получающие субсидии, не определяли самостоятельно вид, объем работ и объект.

В качестве подтверждения выполненных работ и произведенных затрат УМУП «Ульяновскдоремсервис», ООО «Ремстроймост», МУП «Дорремстрой» предъявляли акты выполненных работ, содержащие сведения об их стоимости, а также справки о стоимости выполненных работ.

Указанное свидетельствует, что со стороны Администрации выполнялся заказ на определенный вид работ по содержанию, ремонту, капитальному ремонту автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, а организации выполняли работы в соответствии с этим заказом и предъявляли их стоимость к оплате за счет субсидий.

Представленными в материалы дела доказательствами подтверждается, что до момента принятия Администрацией постановления № 2500 выделение финансирования на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них осуществлялось в рамках размещения заказа для муниципальных нужд (муниципальный контракт от 22.12.2010 № 0274).

Согласно адресным перечням автомобильных дорог г. Ульяновска, являющихся приложением № 2 к муниципальному контракту № 0274 от 22.12.2010, приложением № 1 к соглашению от 06.09.2013 № 021, установлено полное совпадение адресного расположения автомобильных дорог, работы по содержанию которых являются предметом, как муниципального контракта, так и соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии.

В рассматриваемом случае фактически осуществлялось размещение заказа для муниципальных нужд города Ульяновска без проведения торгов путем предоставления субсидий.

Таким образом, работы, связанные с содержанием (ремонтом, капитальным ремонтом) автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, относятся к вопросам местного значения городского округа, финансовое обеспечение которых должно осуществляться не в порядке субсидирования, определенного статьей 78 БК РФ, а в рамках Федерального закона о размещении заказов.

В связи с тем, что постановлением администрации города Ульяновска от 27.12.2013 № 5856 утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2014 году, п. 2 которого постановление администрации города Ульяновска от 13.06.2013 № 2500 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году» признано утратившим силу, Комиссией принято решение указанному лицу предписание не выдавать.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать постановление Администрации города Ульяновска от 13.06.2013 № 2500 «Об утверждении порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием, ремонтом и капитальным ремонтом автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в 2013 году», противоречащим части 1 статьи 15 Закона "О защите конкуренции".

2. Передать материалы дела должностному лицу Ульяновского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

Председатель комиссии

К.Ю.Попов

А.В. Федорова

Члены комиссии

Е.А. Лачкина

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