

РЕШЕНИЕ

по делу №04-41/1042 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома
(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 08 октября 2012 г.

В полном объеме решение изготовлено 22 октября 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – комиссия, Костромское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: руководитель управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области;

члены комиссии:

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

государственный инспектор отдела контроля органов власти,

от ответчика – администрации города Костромы – заместитель начальника Правового управления администрации г. Костромы (доверенность от 23.09.2011 г. № 55-5161/11);

от заинтересованного лица – МУП «Благоустройство» - представитель МУП «Благоустройство» (доверенность б/н от 30.05.2012).

от заинтересованного лица – Управления финансов, экономики, мобилизации доходов и муниципального заказа администрации города Костромы – консультант-юрист юридического отдела;

от заявителя – не явился,

рассмотрев дело № 04-41/1042 по признакам нарушения администрацией города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Поводом к возбуждению настоящего дела послужили материалы проверки финансово-хозяйственной деятельности МУП г. Костромы «Благоустройство», представленные Контрольно-счетной комиссией города Костромы, а также материалы проверки, представленные прокуратурой города Костромы.

Материалами проверок установлено, что администрацией города Костромы принято постановление от 25.03.2010 г. №550 «Об установлении предельной стоимости реализации секции ограждений, реализуемых муниципальным унитарным предприятием города Костромы «Благоустройство» муниципальным бюджетным учреждениям города Костромы» (далее по тексту – постановление №550).

Основными заказчиками металлоизделий в 2010-2011 годах выступали муниципальные бюджетные учреждения города Костромы. Постановлением

администрации г. Костромы №550 муниципальному унитарному предприятию установлена предельная цена реализации одной секции металлического ограждения длиной 3 метра, шириной 1,5 метра для нужд бюджетных учреждений г. Костромы в размере 300 рублей. В то же время, Управлением экономики администрации города Костромы для Предприятия согласована экономически обоснованная цена изготовления и установки данного изделия в размере 3871 рубль. Цены на металлические изделия предприятием экономически обосновывались исходя из сумм затрат на их изготовление и установку, согласовывались Управлением экономики администрации города Костромы и составляли от 3871 руб. до 9373 руб. в зависимости от типа и размера изделия, то есть в несколько раз превышали цену реализации бюджетным учреждениям. В возмещение недополученных доходов, связанных с производством и реализацией товаров по ценам, ниже экономически обоснованных цен, определенных органами местного самоуправления, МУП г. Костромы «Благоустройство» в 2010-2011 гг. получало субсидию из бюджета города Костромы.

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

Данные обстоятельства были рассмотрены антимонопольным органом на предмет соответствия действий администрации требованиям Закона о защите конкуренции.

Костромское УФАС России в действиях администрации г. Костромы установило признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в установлении для МУП г. Костромы «Благоустройство» предельных цен реализации секций ограждений, реализуемых муниципальными учреждениями города Костромы, не покрываемых себестоимостью производства данного вида продукции, что позволило реализовывать продукцию по ценам, ниже экономически обоснованных и разместить заказ у единственного поставщика без проведения процедуры торгов, регламентированной нормами Федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – ФЗ №94), а также в предоставлении субсидий данному предприятию на возмещение недополученного дохода при производстве работ по изготовлению и установке металлических секций и столбов, что привело к созданию преимущественных условий деятельности данному предприятию и ограничению доступа к означенному муниципальному ресурсу иных хозяйствующих субъектов.

В объяснениях по существу дела администрация не согласилась с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства, сославшись на то, что действующим законодательством к полномочиям органов местного самоуправления относится установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями, что и было сделано путем принятия постановления администрации №550. Право на установление субсидий предусмотрено Бюджетным кодексом Российской Федерации, в частности статьей 78 БК РФ. Решение о предоставлении субсидий в целях возмещения затрат на производство и реализацию товаров, связанных с деятельностью по благоустройству и озеленению территории города Костромы, муниципальными бюджетными учреждениями города Костромы по ценам ниже

экономически обоснованных цен, определенных органами местного самоуправления города Костромы и не обеспечивающих финансовых потребностей получателей субсидии, принято путем издания постановления администрации города Костромы от 20.04.2010 года №764 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета города Костромы субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, в целях частичного возмещения затрат или недополученных доходов, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности» (далее по тексту – постановление администрации №764). Основанием для принятия указанного постановления стал пп.9 п.14 решения Думы города Костромы от 24.12.2009 года №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год».

В дополнительных пояснениях администрацией сообщалось, что изготовление МУП «Благоустройство» металлических секций ограждений для муниципальных бюджетных учреждений города Костромы является деятельностью, направленной на выполнение социально значимых задач.

Управление финансов, экономики, мобилизации доходов и муниципального заказа администрации города Костромы, привлеченное в настоящее дело в качестве заинтересованного лица в письменных пояснениях поддержало доводы, изложенные администрацией.

Рассмотрев материалы дела, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, исследовав представленные доказательства, Комиссия Костромского УФАС России по делу № 04-41/1042 приходит к следующим выводам.

МУП г. Костромы «Благоустройство» создано в соответствии с постановлением администрации города Костромы от 05.02.2011 года №212 «О создании муниципального унитарного предприятия города Костромы «Благоустройство».

Основным видом деятельности предприятия с момента создания является обработка металлических изделий с использованием основных технологических процессов машиностроения, а также производство металлических конструкций и изделий. Предприятие создано для достижения следующих целей, в частности, извлечения прибыли.

Постановлением администрации города Костромы №550 установлена предельная цена реализации одной секции металлического ограждения длиной 3 метра, шириной 1,5 метра, реализуемой для нужд муниципальных бюджетных учреждений города Костромы. Предельная стоимость одной секции ограждения определена постановлением в размере 300 рублей.

В бюджете города Костромы на 2010-2011 год по целевой статье 6000505 «Прочие работы по благоустройству», виду расходов 006 «Субсидии юридическим лицам» предусмотрены сметные назначения.

Порядок предоставления субсидий утвержден постановлением администрации №764. Условием предоставления субсидий является производство и реализация товаров, связанных с деятельностью по благоустройству и озеленению территории города Костромы, муниципальным учреждениям города Костромы по ценам ниже экономически обоснованных цен, определенных органом местного самоуправления города Костромы и не обеспечивающих финансовых потребностей получателя субсидий.

В 2010 году МУП «Благоустройство» получены субсидии из бюджета города Костромы на сумму 4797503,00 рублей, за 9 месяцев 2011 года на сумму 5133026,40 рублей на недополученный доход, связанный с производством и реализацией товара по ценам ниже экономически обоснованных цен.

В свою очередь, из-за отсутствия необходимого количества рабочих мест,

необходимого оборудования и производственных мощностей предприятие более 60% реализуемой продукции по договорам субподряда приобретало у сторонних организаций. Собственными силами предприятие в 2010 году изготовило 481 секцию металлических ограждений из общего количества металлических ограждений – 1171 секций. За период с 01.01.2011 года по 30.09.2011 года силами собственного производства по данным бухгалтерского учета было изготовлено 282 секции, что составило 38% от общего количества секций.

Согласно частей 1,2 статьи 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, а также признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Статьей 34 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон №131-ФЗ) вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии с пунктом 25 частью 1 статьи 16 Закона №131-ФЗ организация благоустройства территории городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

Благоустройство территории городского округа признано сугубо муниципальным полномочием и относится к вопросам местного значения поселений и городских округов.

Согласно пункта 4 части 1 статьи 31 Закона РФ от 10.07.1992 №3266-1 «Об образовании» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится, в том числе и обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство к ним прилегающих территорий.

Работы по производству строительных и металлических конструкций являются конкурентным видом деятельности, что подтверждается имеющимся в материалах дела №04-41/1042 аналитическим обзором рынка производства и монтажа строительных конструкций на территории города Костромы. Рассматриваемый рынок можно отнести к рынку с развитой конкуренцией. Следовательно, такие работы могут выполняться любым хозяйствующим субъектом независимо от форм собственности, а не только муниципальным предприятием.

При данных обстоятельствах Комиссия пришла к выводу, что работы в рассматриваемой сфере деятельности — это конкурентный вид деятельности. Данные доводы Комиссии также подтверждаются проводимыми муниципальными бюджетными учреждениями города Костромы в прошлые периоды времени торгов, предметом которых выступали выполнение работ по установке, восстановлению, изготовлению металлических секций ограждений (забора).

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, согласно части 2 статьи 18 Закона о самоуправлении исполняются за счет средств местных бюджетов, что в соответствии с Законом № 94-ФЗ «О

размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» являются муниципальными нуждами, для удовлетворения которых предусмотрено проведение публичных процедур.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона №94-ФЗ, под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Материалами дела установлено и подтверждено документально, что работы по изготовлению установке металлических секций ограждений осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение данных работ является потребностью города Костромы, а также муниципальных бюджетных учреждений города Костромы, а также необходимо для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, выполнение данных видов работ относится к муниципальной нужде. Подтверждение данных доводов Комиссии нашло отражение в пп. а п.1 «Порядка предоставления из бюджета города Костромы субсидий муниципальным унитарным предприятиям города Костромы, осуществляющим деятельность в области благоустройства, озеленения территории города Костромы, растениеводства, в целях частичного возмещения затрат или недополученных доходов, возникших в связи с осуществлением указанных видов деятельности», утвержденного постановлением администрации от 20.04.2010 года №764, согласно которого «Право на получение субсидии имеют муниципальные унитарные предприятия города Костромы...созданные городом Костромой для осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг для муниципальных нужд города Костромы, связанных с решением вопросов местного значения в сфере благоустройства и озеленения территории города Костромы», а также ч.1 постановления №550.

В соответствии с частью 1 статьи 72 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 Федеральным законом №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Согласно ч.1 ст.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).

Устанавливая хронологию событий по принятию муниципальных актов следует, что постановление администрации №550 было принято 25.03.2010 года, а постановление администрации, регламентирующее предоставление субсидий принято 20.04.2010 года. Соответственно, администрация, установив для предприятия, учредителем которого является, заранее убыточный тариф предусмотрела на будущее процедуру субсидирования так называемых, «недополученных доходов».

В то же время, как было указано ранее в настоящем решении, Управлением экономики администрации города Костромы для Предприятия согласовывались

экономически обоснованные цены изготовления и установки одной металлической секции ограждения, которые составляли от 3871 рубль до 9373 рубля в зависимости от типа и размера изделия. Таким образом, установленные факты доказывают, что так называемый «недополученный доход», который возмещался Предприятию посредством субсидирования создан администрацией искусственно, путем занижения рыночной стоимости одной металлической секции ограждения. Локальные сметы, представленные Управлением экономики администрации города Костромы подтверждают, что рыночная цена секций ограждений во много раз превышает цену реализации, которая установлена постановлением администрации №550.

Давая оценку доводу администрации, согласно которого, действующим законодательством к полномочиям органов местного самоуправления относится установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями Комиссия антимонопольного управления полагает, что, муниципальное унитарное предприятие создано в целях извлечения прибыли, соответственно учредителем не может быть установлен тариф, не покрываемый всех понесенных затрат предприятия в связи с осуществлением основного уставного вида деятельности. Исходя из этого данный довод администрации подлежит отклонению.

Часть 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ запрещает органам местного самоуправления принимать акты и осуществлять действия, которые не только приводят, но и могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Из смысла статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Администрация, установив для Предприятия предельную цену реализации металлических секций ограждений в размере 300 рублей, предоставило последнему преимущество для осуществления деятельности, так как указанная цена является наиболее привлекательной для муниципальных бюджетных учреждений, соответственно МУП осуществлял деятельность по реализации секций ограждений для нужд муниципальных бюджетных учреждений вне конкуренции, а суммы, не покрываемые себестоимостью продукции получал посредством субсидирования. Соответственно, не могло и не несло убытков, в связи с осуществлением уставного вида деятельности.

Установление для муниципального предприятия убыточного тарифа при реализации металлических секций ограждений для нужд муниципальных бюджетных учреждений города Костромы и предоставление муниципальному предприятию субсидий в целях возмещения недополученного дохода сделало возможным избежать проведения процедуры торгов, что привело к выделению денежных средств конкретному юридическому лицу – МУП «Благоустройство» в обход процедуры, регламентированной нормами ФЗ №94-ФЗ.

Несоблюдение порядка выполнения работ для муниципальных нужд посредством проведения публичных процедур является нарушением антимонопольного законодательства, так как при этом с соответствующих товарных рынков, образующихся в связи с решением вопросов местного значения, устраняются хозяйствующие субъекты, а муниципальное унитарное предприятие получает преимущества для осуществления деятельности.

В материалы дела представлены согласованные начальником Управления образования администрации города Костромы (структурным подразделением администрации) и директором МУП «Благоустройство» планы-графики

восстановления и установки ограждений территории в муниципальных образовательных учреждениях города Костромы на 2010-2011 годы с указанием перечня бюджетных учреждений, согласно которых и заключались договора на изготовление металлических секций ограждений.

Из представленных администрацией в материалы дела документов следует, что муниципальные бюджетные учреждения с заявками обращались в Управление образования администрации г. Костромы. В заявке каждой школы содержался конкретный заказ на определенное количество секций. Представленная информация обобщалась Управлением образования и указывалась в планах-графиках, в которых отражены наименование бюджетного учреждения, вид ограждения, количество, срок установки. Согласованный сторонами план работ подтверждает, что предприятие не определяло самостоятельно вид, объем работ и объект. Вид работ и объект их выполнения определялся исходя из заявок муниципальных бюджетных учреждений.

Как пояснила в рамках рассмотрения дела представитель Контрольно-счетной Комиссии, Управление образования, выполняя функции муниципального заказчика, могло в централизованном порядке организовать отбор хозяйствующих субъектов путем проведения процедуры торгов, однако администрацией был избран иной, нежели размещение муниципального заказа механизм расходования бюджетных средств, который, как установлено, не ведет к эффективному использованию средств местного бюджета.

В рамках рассмотрения дела подлежал исследованию вопрос, возможно ли доведение лимитов денежных средств, в случае наличия у муниципальных бюджетных учреждений потребности в восстановлении (замене) металлических секций ограждений, непосредственно до бюджетных учреждений. Данный вопрос Управления оставлен администрацией без ответа.

Комиссия также считает необходимым указать, что до момента принятия администрацией спорного постановления №550 выделение финансирования на выполнение работ по восстановлению и устройству ограждений территорий муниципальных бюджетных учреждений осуществлялось в рамках размещения заказа для муниципальных нужд, по результатам которых победителями определялись различные организации.

Ответчиком, в материалы дела представлена копия постановления администрации от 07.08.2012 года №1580, которым постановление администрации города Костромы от 25.03.2010 года №550 «Об установлении предельной стоимости реализации секции ограждений, реализуемых муниципальным унитарным предприятием города Костромы «Благоустройство» муниципальным бюджетным учреждениям города Костромы» признано утратившим силу. Соответственно, основания для выдачи предписания отсутствуют.

Учитывая изложенные обстоятельства и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении для МУП г. Костромы «Благоустройство» предельных цен реализации секций ограждений,

реализуемых муниципальным учреждениям города Костромы, не покрываемых себестоимость производства данного вида продукции, что позволило реализовывать продукцию по ценам, ниже экономически обоснованных и разместить заказ у единственного поставщика без проведения процедуры торгов, регламентированной нормами Федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также избрании способа финансирования данных работ, являющихся муниципальными нуждами, путем предоставления субсидий муниципальному предприятию, что создало для последнего преимущественные условия для осуществления деятельности и привело к ограничению конкуренции на рынке производства и монтажа металлических конструкций.

2. Рассмотрение дела №04-41/1042 о нарушении антимонопольного законодательства прекратить согласно пункту 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.

3. Передать материалы дела №04-41/1042 должностному лицу Костромского УФАС России, уполномоченному в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях, для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с выявленным нарушением антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии _____

Члены Комиссии: _____

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

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

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