

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

Председателя Комиссии – <...>членов Комиссии: <...>

в присутствии представителя Администрации м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района - Главы муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области <...>(действует на основании Устава муниципального образования),

в присутствии представителя МП «Зауральное» - директора предприятия <...> действует без доверенности),

рассмотрев дело № 06-06-06/2011 по признакам нарушения Администрацией муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области и МП «Зауральное» ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в заключении Соглашения о предоставлении МП «Зауральное» муниципального образования Зауральный сельсовет субсидии на ремонт уличной дорожной сети в с. Зауральное Оренбургского района от 17.08.2011г., которое фактически направлено на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок по производству общестроительных работ по строительству, ремонту и обслуживанию автомобильных дорог общего пользования (код по ОКВЭД – 45.23.1) в границах муниципального образования Зауральный сельсовет,

УСТАНОВИЛА:

24 ноября 2011г. Оренбургское УФАС России в порядке осуществления государственного контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства, на основании ст.ст. 23, 25 Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» направило запрос в Администрацию м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области о предоставлении информации по факту расходования бюджетных средств при проведении ремонта уличной дорожной сети в границах муниципального образования в 2011г.

13.12.2011г. от Администрации м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района получены документы согласно запросу.

В ходе анализа представленных документов в действиях Администрации муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области и МП «Зауральное» по заключению Соглашения о предоставлении субсидии на ремонт уличной дорожной сети в 2011 году были усмотрены признаки нарушения ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции». Согласно ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции», запрещаются соглашения между 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 или между ними 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.

Приказом Оренбургского УФАС России № 290 от 28.12.2011г. в отношении Администрации муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области и МП «Зауральное» было возбуждено дело № 06-06-06/2011.

В ходе рассмотрения дела Глава муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района нарушение признал, пояснил, что заключение Соглашения было обусловлено указанием администрации Оренбургского района на необходимость освоения денежных средств – субсидий на ремонт дорог. Дороги переданы в хозяйственное ведение МП «Зауральное». Администрации сельсовета было известно о том, что у МП «Зауральный» отсутствует возможность собственными силами отремонтировать дороги, поскольку у МП «Зауральный» ни оборудования, ни специалистов не имеется. МП «Зауральное» занимается поставкой воды и обслуживанием ЖКХ.

Представитель «Зауральное» нарушение признал, пояснил, что у предприятия отсутствует возможность собственными силами отремонтировать дороги, поскольку у МП «Зауральное» ни оборудования, ни специалистов не имеется. В Уставе есть такой вид деятельности как ремонт дорог, но вид экономической деятельности не зарегистрирован. Заключение соглашения было необходимо для того, чтобы в короткие сроки отремонтировать дороги. При заключении соглашения, было известно, что договор подряда будет заключен с ГП «ОДРСУ»

Исследовав материалы дела, заслушав пояснения стороны, Комиссией Оренбургского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства установлено следующее.

30.03.2011 между Министерством строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области (далее – Министерство) и Администрацией Оренбургского района заключено Соглашение № 52-с «О предоставлении субсидий из областного бюджета бюджету муниципального образования на софинансирование капитального и текущего ремонта улично-дорожной сети в границах населенных пунктов в 2011г.» (далее – соглашение № 52).

Согласно п.1 Соглашения №52 предметом соглашения является осуществление совместных действий по организации финансирования и использованию субсидии, предоставляемой бюджету муниципального образования на софинансирование капитального и текущего ремонта улично-дорожной сети в границах населенных пунктов в 2011г. по мероприятиям, указанным в приложении №1, явл. неотъемлемой частью Соглашения № 52.

В Приложении №1 к Соглашению №52 указан перечень объектов коммунальной инфраструктуры по капитальному ремонту, финансируемых из областного бюджета, по Оренбургскому району.

Согласно п. 2.1.2 Соглашения № 52 Министерство в порядке межбюджетных отношений перечисляет Администрации Субсидию в сумме 5 834 500 рублей на софинансирование объектов в приложении № 1.

Согласно п.2.2.3 Соглашения №52 Администрация муниципального образования Оренбургский район в целях реализации Соглашения обеспечивает своевременное размещение муниципальных заказов и заключение договоров на выполнение работ по капитальному и текущему ремонту улично-дорожной сети в границах населенных пунктов в 2011г. в соответствии с действующим законодательством.

Согласно п.2.2.4 Соглашения №52 Администрация муниципального образования Оренбургский район своевременно и в полном объеме перечисляет Субсидию на лицевые счета муниципальных заказчиков – получателей бюджетных средств для дальнейших расчетов за выполненные объемы работ (услуг).

Согласно п.3.2.2 Соглашения № 52 Условием предоставления Администрации Оренбургского района Субсидии, в частности, является предоставление в Министерство до начала финансирования из областного бюджета заключенного соглашения уполномоченного органа муниципального района с органами местного самоуправления городских и сельских поселений о предоставлении субсидий местным бюджетам городских и сельских поселений на выполнение работ по капитальному и текущему ремонту улично-дорожной сети в границах населенных пунктов в 2011г.

05.08.2011г. между Министерством и Администрацией Оренбургского района заключено Дополнительное соглашение № 1 к Соглашению №52, согласно которому изменился размер субсидии, увеличился перечень объектов коммунальной инфраструктуры по капитальному ремонту, изменялась стоимость ремонта, в частности по объекту № 4 - ямочный ремонт в п. Зауральный объем финансирования составил 530 тыс.руб.).

08.08.2011г. Администрацией м/о Оренбургский район было принято Постановление №4219-п «О распределении субсидий на проведение капитального и текущего ремонта улично-дорожной сети в 2011г.», согласно которому 22 муниципальным образованиям Оренбургского района была выделена субсидия на содержание и строительство дорог в размере 22902,5 тыс. рублей. Согласно приложению к Постановлению Администрации м/о Оренбургский район м/о Зауральный сельсовет было выделено 500 тыс.руб. на ремонт улично-дорожной сети в п. Зауральный.

17.08.2011г. Постановлением Главы м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района № 42-и «Об утверждении Положения предоставления субсидий» утверждено Положение о порядке предоставления субсидий на выполнение комплекса работ по содержанию и строительству автомобильных дорог из бюджета м/о Зауральный сельсовет муниципальным (унитарным) предприятиям (п.1 Постановления) (далее по тексту - Положение о субсидиях).

Согласно п.1 Положения о субсидиях последнее устанавливает порядок предоставления из бюджета поселения субсидий муниципальным (унитарным) предприятиям на муниципальную поддержку их полномочий в части комплекса работ по содержанию и строительству автомобильных дорог.

Согласно п.2 Положения о субсидиях субсидии предоставляются муниципальным (унитарным) предприятиям на муниципальную поддержку их полномочий в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Федерального закона от 10.12.1995г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Уставом муниципального образования МО Зауральный сельсовет Оренбургского района.

Согласно п. 3 Положения о субсидиях расходы, предусмотренные пунктом 2 настоящего Положения, включают в себя: строительство новых автомобильных дорог; реконструкцию, капитальный и текущий ремонты автомобильных дорог; работы по текущему содержанию и озеленению дорог; мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения (организация дорожной разметки, установка, ремонт и замена дорожных знаков, указателей, устройство искусственных неровностей, содержание светофорных объектов и др.); работы по обустройству дорог (устройство посадочных площадок и автопавильонов, туалетов, площадок для остановки и стоянки автомобилей, смотровых ям и эстакад, дорожных ограждений, пешеходных переходов и др.); прочие работы: разработка проектно-сметной документации и ее экспертиза (по усмотрению заказчика); инвентаризация и паспортизация дорог; разработка документации по отводу земель; инженерное и научно-техническое сопровождение проектирования и выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог; обследования мостовых сооружений, диагностика и оценка состояния автомобильных дорог.

Согласно п. 5 Положения о субсидиях условиями предоставления субсидии являются:

- а) наличие в бюджетах сельских поселений бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, источником финансового обеспечения которых является субсидия;
- б) наличие согласованной и утвержденной в установленном порядке сметной документации на выполнение комплекса работ по содержанию и строительству автомобильных дорог;
- в) счет-фактура, акт выполненных работ.

Согласно п.6 Положения о субсидиях предоставление субсидии из бюджета поселения осуществляется на основании заключенного между администрацией м/о Зауральный сельсовет и муниципальным (унитарным) предприятием соглашения о предоставлении субсидии.

17.08.2011г. между Администрацией муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области («Администрация») и МП «Зауральное» («Предприятие») заключено Соглашение о предоставлении субсидии (далее - Соглашение).

Согласно п. 1.1 Соглашения последнее регламентирует отношения по предоставлению Администрацией Предприятию бюджетных средств (субсидии) на безвозмездной и безвозвратной основе на финансирование затрат по капитальному ремонту участка автомобильной дороги.

Согласно п. 1.2 Соглашения Администрация предоставляет Предприятию целевое финансирование в форме субсидии, которое направляется Предприятием на финансирование затрат по проведению капитального и текущего ремонта улично-дорожной сети и не может быть использована на другие цели.

Размер субсидии составляет 550 000 руб. (п.2.1 Соглашения) из которых 500 тыс. руб. из областного бюджета и 50 тыс. из бюджета м/о Зауральный сельсовет.

Согласно п.2.3.1 Соглашения при получении от Предприятия заявки на перечисление денежных средств для возмещения затрат по капитальному ремонту участка автомобильной дороги, Администрация осуществляет перечисление субсидии в размере, предусмотренном договором подряда, но не более средств, предусмотренных в п.2.2 настоящего Соглашения.

Согласно п. 3 Соглашения Предприятие обязуется: субсидию, полученную в соответствии с условиями настоящего Соглашения направлять на цели, предусмотренные разделом 1 настоящего Соглашения; добросовестно и своевременно обеспечивать выполнение работ в соответствии с требованиями Администрации; обеспечивать соблюдение требований к качеству и объёму выполненных работ и возможность представителям Администрации контролировать процесс выполнения работ; своевременно представлять

Администрации акты выполненных работ и данные бухгалтерского учёта, связанные с использованием полученных субсидий.

25 августа 2011г. между МП «Зауральное» м/о Зауральный сельсовет (Заказчик) и ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление» (Подрядчик) заключен договор подряда №02-707.

Согласно п. 1.1 указанного договора Заказчик поручает, а Подрядчик принимает на себя обязательство выполнить с надлежащим качеством в соответствии с требованиями СНиП, ГОСТов и технических условий для данных видов работ: ремонт улиц в поселке Зауральный Оренбургского района.

Стоимость работ составляет 549 645 руб. 46 коп. (п.2.1 договора). Согласно п.2.3 договора предусмотрен аванс в размере 30% от стоимости договора.

В материалах дела имеется акт о приемке выполненных работ за август 2011г. на сумму 549 645 руб. 46 коп., подписанный Заказчиком (Генподрядчиком) - МП «Зауральное» и Подрядчиком (Субподрядчиком) - ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление».

Таким образом, осуществление работ по ремонту улично-дорожной сети в с. Зауральное было произведено хозяйствующим субъектом - ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление».

При этом, согласно п.5 ч.1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» к вопросам местного значения поселения относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения 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 населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно п.6 ст.3 Федерального закона от 08.11.2007г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дорожная деятельность - деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

С учетом изложенного, деятельность по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения отнесена к вопросам местного значения поселения.

Согласно ч.2 ст. 18 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Исходя из представленных документов, следует, что ремонт улично-дорожной сети в с. Зауральное Оренбургского района фактически был осуществлен за счет бюджетных средств.

Согласно ч.2 ст. 3 Закона о размещении заказов 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.

Частью 1 ст.54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

В соответствии с ч.2 ст. 10 Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных названным Федеральным законом.

В данном случае, ремонт дорог был осуществлен без проведения торгов. Действия по размещению заказа в данной сфере Администрацией не предпринимались, что повлекло расходование бюджетных средств для удовлетворения муниципальных нужд вне рамок Закона о размещении заказов.

Вследствие чего хозяйствующие субъекты (помимо ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление») были лишены доступа на рынок по производству общестроительных работ по строительству, ремонту и обслуживанию автомобильных дорог общего пользования (код по ОКВЭД - 45.23.1) в границах муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района, поскольку для доступа на данный рынок необходимо соблюдение определенных процедур - участие в торгах; что повлекло ущемление их прав, в том числе прав на обжалование результатов торгов, создание преимущественных условий для деятельности ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление» на данном рынке, недопущение состязательности за доступ на рынок и ограничение конкуренции между хозяйствующими субъектами.

При этом, согласно ч.1 ст.78 Бюджетного кодекса РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

В Соглашении о предоставлении субсидии между Администрацией м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района и МП «Зауральное» лицом, получающим субсидию, определено МП «Зауральное»; ссылки на возможность выполнения работ силами субподрядчиков не предусмотрены. При этом, в п. 3 Соглашения установлена обязанность МП «Зауральное» добросовестно и своевременно обеспечивать выполнение работ; своевременно представлять Администрации акты выполненных работ и данные бухгалтерского учёта, связанные с использованием полученных субсидий.

Однако, в данном случае МП «Зауральное» не осуществлял деятельность по ремонту уличной дорожной сети в с. Зауральное; осуществление работ по ремонту улично-дорожной сети в с. Зауральное было произведено хозяйствующим субъектом - ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление». Фактически, в данном случае, субсидия в размере 549 645 руб. 46 коп. были получены не МП «Зауральное», а ГП Оренбургской области «Оренбургское дорожное ремонтно-строительное управление». МП «Зауральное» было наделено полномочиями органа местного самоуправления по финансированию мероприятий, связанных с ремонтом муниципальных дорог, проведенным третьим лицом.

При этом, согласно штатному расписанию МП «Зауральное» штатную численность предприятия составляют директор, главный бухгалтер, инженер, бухгалтер – кассир, отдел кадров, слесарь водопровода, газосварщик, электрик, слесарь-сантехник, тракторист, водитель, всего 14 человек. Специалистов в области ремонта и обустройства дорог не имеется. Специализированной техники, необходимой для ремонта дорог, на предприятии также не имеется.

Таким образом, МП «Зауральное» не имело возможности своими силами обеспечить выполнение работ, о чем было известно и Администрации м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района и МП «Зауральное».

При этом, при отсутствии согласования своих действий (по заключению договора подряда № 02-707 от 25.08.2011г. с Администрацией сельсовета у МП «Зауральное» не имелось возможности обеспечить выполнение собственных обязательств по данным договорам перед ГП «ОДРСУ».

В отсутствие согласования своих действий с МП «Зауральное» у Администрации сельсовета не имелось возможности для осуществления оперативного ремонта дорог без проведения публичных процедур при размещении муниципального заказа.

Как было установлено в ходе рассмотрения дела, исполнитель работ был определен по согласованию сторон.

Таким образом, согласованные действия Администрации м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района и МП «Зауральное» были направлены на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок по производству общестроительных работ по строительству, ремонту и обслуживанию автомобильных дорог общего пользования (код по ОКВЭД – 45.23.1) в границах муниципального образования Зауральный сельсовет.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Муниципальное предприятие «Зауральное» м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района (юридический адрес: Оренбургский р-н, п. Зауральный, ул. Набережная, д. 4) ИНН 5638031249) зарегистрировано 28.06.2006г. Учредителем МП «Зауральное» является Администрация муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района.

Основным видом деятельности МП «Зауральное» является специализированная розничная торговля прочими непродовольственными товарами, не включенными в другие группировки (код по ОКВЭД 52.48.39).

Согласно Выписке из ЕГРЮЛ МП «Зауральное» деятельность по строительству, ремонту и обслуживанию автомобильных дорог общего пользования (код по ОКВЭД - 45.23.1) не осуществляет.

Согласно Уставу м/о Зауральный сельсовет Оренбургского района администрация сельсовета является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления муниципального образования, наделенный Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 29).

Согласно ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции», запрещаются соглашения между 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 или между ними 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.

На основании изложенного, Комиссия Оренбургского УФАС России считает доказанным факт нарушения в действиях Администрации муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области и МП «Зауральное» ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции».

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», целями данного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно ст. 22 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на антимонопольный орган возложены следующие функции: обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, иными хозяйствующими субъектами и физическими лицами; предупреждение и выявление нарушений антимонопольного законодательства; принятие мер по их прекращению, а также по привлечению к ответственности за допущенные нарушения.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области нарушившей ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции».

2. Выдать Администрации муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области (Главе Администрации) предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего:

2.1. Довести до сведения сотрудников Администрации муниципального

образования Зауральный сельсовет решение по данному делу, а также требования ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

2.2. Не допускать отбор подрядных организаций для ремонта улично-дорожной сети с нарушением антимонопольного законодательства РФ.

3. Признать МП «Зауральное» муниципального образования Зауральный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области нарушившим ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции».

4. Выдать МП «Зауральное» предписание о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, для чего:

- довести до сведения сотрудников МП «Зауральное» муниципального образования Зауральный сельсовет решение по данному делу, а также требования ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

5. Передать материалы дела № 06-06-06/2011 уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.