

РЕШЕНИЕ
по делу № 05-10/67-13
г. Томск

Резолютивная часть решения оглашена: 28 августа 2013 года
В полном объеме решение изготовлено: 6 сентября 2013 года

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

председателя комиссии: - Бут...евич, заместитель руководителя управления – начальник отдела контроля монополистической деятельности;

членов комиссии: - Гу...товны, начальника отдела контроля органов власти;

- Ры...вича, специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-10/67-13 по признакам нарушения Думой Города Томска (634050, г. Томск, пр. Ленина, 105), ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции), в

присутствии представителей: ответчика Думы Города Томска – И.,

заинтересованных лиц: Департамента финансов Администрации г. Томска – М.,

Администрации г. Томска – Ж.,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения настоящего дела явилось обращение депутата Думы Города Томска Д., направленное Прокуратурой г. Томска от 17.07.2013 (исх.№ 1-667в-13), о нарушении законодательства Российской Федерации при принятии Решения от 11.12.2012 № 560 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов», согласно которому предусмотрены субсидии юридическим лицам-производителям товаров, работ, услуг, в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», и инженерных сооружений на них; с деятельностью по организации освещения улиц муниципального образования «Город Томск»; с оказанием услуг гражданам и организациям Города Томска по бесплатному приему и захоронению твердых бытовых отходов, а также специализированным службам по вопросам похоронного дела в целях возмещения затрат по содержанию мест погребения и по осуществлению круглосуточной транспортировки умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск» без осуществления процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд в соответствии с нормами Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд», либо иных публичных процедур.

Представитель ответчика в заседании Комиссии пояснил, что Дума Города Томска, принимая Решение от 11.12.2012 № 560, действовала в рамках предоставленных

бюджетным законодательством полномочий, в рамках утвержденных расходов бюджета. Представитель ответчика полагает, что нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции Думой Города Томска не допускалось. Подробно доводы изложены в отзыве ответчика.

Представители заинтересованных лиц Департамента финансов Администрации г. Томска и Администрации г. Томска полагают, что в действиях Думы Города Томска при принятии Решение от 11.12.2012 № 560 отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства по основаниям, которые изложены в отзывах. Учитывая отзывы и пояснения, изучив представленные сторонами документы и материалы, Комиссией установлено следующее.

11 декабря 2012 года Дума Города Томска приняла Решение № 560 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов». В Приложении № 6 к Решению Думы Города Томска от 11.12.2012 № 560 установлена ведомственная структура расходов бюджета муниципального образования «Город Томск» на 2013 год по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета (далее Приложение № 6 к Решению Думы Города Томска). Так в п.13 Приложения установлены расходы главного распределителя бюджетных средств – Департамента городского хозяйства Администрации Города Томска в виде субсидий:

- субсидия юридическим лицам – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», и инженерных сооружений на них в размере – 113 469,3 тысяч рублей;

- субсидия юридическим лицам, осуществляющим деятельность по организации освещения улиц муниципального образования «Город Томск», на возмещение затрат, связанных с оказанием данного вида услуг в размере – 40 666,4 тысяч рублей;

- субсидия специализированным службам по вопросам похоронного дела в целях возмещения затрат по содержанию погребения и по осуществлению круглосуточной транспортировки умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск» в размере – 25 000 тысяч рублей;

- субсидия организациям – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с оказанием услуг гражданам и организациям Города Томска по бесплатному приему и захоронению твердых бытовых отходов в размере – 5 700,4 тысяч рублей.

В соответствии со ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст.11 БК РФ).

Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления

бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, относятся к числу бюджетных правоотношений. Указанные отношения регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации (статьи 1, 2 БК РФ).

Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности осуществляется в рамках бюджетного процесса, участники которого и их полномочия определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 6, 152).

В соответствии со ст.153 БК РФ к числу бюджетных полномочий законодательных (представительных) органов относятся рассмотрение и утверждение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении.

При этом необходимо иметь в виду, что одним из принципов, на которых основана бюджетная система Российской Федерации, является принцип самостоятельности бюджетов – органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (ст.31 БК РФ).

Учитывая изложенное, Дума Города Томска, принимая Решение от 11.12.2012 № 560 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов», действовала в пределах предоставленных бюджетным законодательством полномочий, в рамках утверждения расходов бюджета ею были утверждены виды расходов, цели расходования и объем бюджетных ассигнований, а также главный распорядитель бюджетных средств (Департамент городского хозяйства Администрации Города Томска).

В данном случае вопросы предоставления бюджетных ассигнований третьим лицам (не являющимся участниками бюджетного процесса) вышеназванным Решением не регулировались.

Вопросы предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг регламентированы в ст.78 БК РФ.

Согласно п.3 ч.2 указанной статьи 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 на стадии принятия решения представительного органа местного самоуправления о бюджете муниципального образования, регулирующего, по сути, исключительно отношения между участниками бюджетного процесса, права

хозяйствующих субъектов в части соответствия требованиям действующего законодательства процедуры отбора получателей средств местного бюджета каким-либо образом нарушены быть не могли.

Вопросы определения процедуры отбора получателей указанных средств подлежат урегулированию на стадии принятия акта исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления о порядке предоставления средств субсидий.

В соответствии с 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.

Из местного бюджета субсидии 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 (п.3 ч.2 ст.78 Бюджетного Кодекса РФ).

В п.13 Приложения № 6 «Ведомственная структура расходов бюджета муниципального образования «Город Томск» на 2013 год по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета» к Решению Думы г. Томска утверждены расходы на субсидии юридическим лицам-производителям товаров, работ, услуг, в целях возмещения затрат, связанных: с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», освещения улиц муниципального образования «Город Томск», по содержанию мест погребения и по осуществлению круглосуточной транспортировки умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск», с оказанием услуг гражданам и организациям Города Томска по бесплатному приему и захоронению твердых бытовых отходов.

Согласно п.6 ст.13 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» к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (далее Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения относит, в частности:

- 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 (п.5 ч.1 ст.16 Закона о местном самоуправлении);
- организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц) (п.25 ч.1 ст.16 Закона о местном самоуправлении);

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (п.23 ч.1 ст.16 Закона о местном самоуправлении);

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (п.24 ч.1 ст.16 Закона о местном самоуправлении).

В соответствии с ч.2 ст.18 Закона о местном самоуправлении финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, организация благоустройства территории городского округа, в том числе освещение улиц, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов относится к вопросам местного значения, которые исполняются за счет средств местного бюджета.

Согласно нормам статей 52, 53 Закона о местном самоуправлении, а также ч.1 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства муниципального образования возникают (в том числе) в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и заключения договоров (соглашений) по данным вопросам. Согласно с ч.2 ст.86 БК РФ указанные расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Статьей 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон № 94-ФЗ) установлено, что под муниципальными нуждами понимается потребность муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, финансируемая за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников.

Согласно ч.1 ст.72 Бюджетного Кодекса Российской Федерации размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, решение вопросов местного значения является муниципальной нуждой и, как следствие, должно происходить с применением публичных процедур – т.е. посредством размещения муниципального заказа, который в силу норм Закона № 94-ФЗ должно осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона (в том числе аукциона в электронной форме).

Следовательно, с учетом вышеуказанных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства по решению вопросов местного значения:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа (ремонт автомобильных дорог, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», и инженерных сооружений на них);

- организация благоустройства территории городского округа, включая освещение улиц;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- должно быть предусмотрено в городском бюджете в качестве самостоятельных расходных обязательств на очередной финансовый год, но не как финансирование за счет средств городского бюджета путем предоставления субсидий юридическим лицам, организациям – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат связанным с решением вопросов местного значения. Из системного толкования статей 78, 86 БК РФ можно сделать вывод о том, что законодатель предусмотрел исчерпывающий перечень случаев возможного субсидирования юридических лиц (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг.

Согласно ст.69 БК РФ к бюджетным ассигнованиям относятся (в том числе) ассигнования на:

- оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг. В соответствии с ч.1 ст.78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются 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. Согласно п.3 ч.2 ст.78 БК РФ субсидии 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. При этом муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий, должны определять:

- 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;
- цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Согласно ч.1 ст.1 Закона № 94-ФЗ, указанный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции,

совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Согласно ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или), осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Из вышеизложенного следует, что правовое регулирование конкурентных отношений и отношений, связанных с размещением заказов предполагает взаимосвязанные цели и задачи.

Таким образом, учитывая то, что конкуренция, в соответствии с п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции, есть соперничество 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, то п.13 Приложения № 6 Решения Думы Города Томска от 11.12.2012 № 560 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов» установлено ограничение доступа хозяйствующих субъектов, осуществляющих конкурентные виды деятельности без проведения торгов. Несоблюдение порядка отбора хозяйствующих субъектов для выполнения работ для муниципальных нужд посредством проведения публичных процедур является нарушением антимонопольного законодательства, так как приводит к устранению соперничества хозяйствующих субъектов осуществляющих деятельность на соответствующих товарных рынках (благоустройство и дорожная деятельность, организация освещения улиц, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов).

Комиссией установлено, что Дума Города Томска, издав акт (Решение Думы Города Томска от 11.12.2012 № 560 «О бюджете муниципального образования «Города Томск» на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов») в части утверждения расходов в форме субсидии юридическим лицам - производителям товаров, работ и услуг в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», и инженерных сооружений на них; с деятельностью по организации освещения улиц муниципального образования «Город Томск»; с оказанием услуг гражданам и организациям Города Томска по бесплатному приему и захоронению твердых бытовых отходов, а также специализированным службам по вопросам похоронного дела в целях возмещения затрат по содержанию мест погребения и по осуществлению круглосуточной транспортировки умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск», без осуществления конкурсных процедур, в частности процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд в соответствии с нормами Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одноименных товарных рынках (ремонт автомобильных дорог, организация освещения улиц, прием и захоронению твердых бытовых отходов, содержание мест погребения и осуществление круглосуточной транспортировки умерших), допустила нарушение

ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Согласно информации, предоставленной Департаментом финансов Администрации г. Томска, по состоянию на 27.08.2013 исполнение бюджета Города Томска в части предоставления субсидий юридическим лицам, осуществляющим деятельность по организации освещения улиц муниципального образования «Город Томск», на возмещение затрат, связанных с оказание данного вида услуг исполнены в полном объеме (40 666 370 руб.), а также выполнены обязательства в полном объеме в части предоставления субсидий организациям – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с оказанием услуг гражданам и организациям Города Томска по бесплатному приему и захоронению твердых бытовых отходов (5 700 400 руб.).

Решением Думы Города Томска от 06.08.2013 № 784 «О внесении изменений в Решение Думы Города Томска от 11.12.2012 № 560 «О бюджете муниципального образования «Города Томск» на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов» перераспределены остатки средств:

- субсидии специализированным службам по вопросам похоронного дела в целях возмещения затрат по содержанию мест погребения и по осуществлению круглосуточной транспортировки умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск» в сумме 14 439 6 руб., в т.ч. на предоставление субсидий муниципальному бюджетному учреждению «Служба городских кладбищ» на финансовое обеспечение муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) – 7 293 700 руб. и проведение мероприятий по содержанию мест погребения и по круглосуточной транспортировке умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск» - 7 145 900 руб.;

- субсидии юридическим лицам – производителям товаров, работ и услуг, в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск» и инженерных сооружений на них в сумме 510 000 руб. на осуществление расходов по исполнению судебных актов.

Основания для выдачи предписания отсутствуют в связи с исполнением в рассматриваемой части бюджета муниципального образования «Города Томск» на 2013 год.

Оснований для прекращения дела в порядке ст.48 Закона о защите конкуренции не установлены.

Изучив материалы дела, заслушав доводы сторон и, руководствуясь ст.23, ч.1 ст.39, ч.ч.1-3 ст.41, ст.48, ч.1 ст.49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать, что Думой Города Томска допущено нарушение ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем издания акта Решения от 11.12.2012 № 560 «О Бюджете муниципального образования «Город Томск» на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов», в части установленных в п.13 Приложения № 6 к указанному решению утверждения расходов в форме субсидии юридическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных

дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», и инженерных сооружений на них; с деятельностью по организации освещения улиц муниципального образования «Город Томск»; с оказанием услуг гражданам и организациям Города Томска по бесплатному приему и захоронению твердых бытовых отходов, а также специализированным службам по вопросам похоронного дела в целях возмещения затрат по содержанию мест погребения и по осуществлению круглосуточной транспортировки умерших (останков) на территории муниципального образования «Город Томск» без осуществления процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд в соответствии с нормами Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд», либо иных публичных процедур.

2. Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, указанные в ст.48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.

3. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства не применять.

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

Председатель Комиссии

И.В. Бу...

Члены Комиссии:

Р.Ш. Гу...

А.Д. Р...