

РЕШЕНИЕ № 46/13

08 августа 2013 г.
Липецк

г.

Резолютивная часть решения объявлена 01 августа 2013 года.

Решение в полном объеме изготовлено 08 августа 2013 года.

Комиссия Липецкого управления Федеральной антимонопольной службы России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

в присутствии представителя ответчика - департамента транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка (далее - Департамент) – (Доверенность № 1448-25-01-09 от 03.06.2013),

рассмотрев дело 46/13, возбужденное по признакам нарушения департаментом транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка (398024, г. Липецк, пр. Победы, 85) пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее-Закон о защите конкуренции) и по признакам нарушения департаментом транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка и муниципальным казенным ремонтно-строительным дорожным предприятием (398007, г. Липецк, ул. Ковалева, 102) статьи 16 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

Приказом Липецкого УФАС России от 24.04.2013 г. № 123 возбуждено дело № 46/13 и создана комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения департаментом транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении отдельным

хозяйствующим субъектам в приоритетном порядке доступа к информации о предоставлении субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них.

Определением от 07.05.2013 назначено время и место рассмотрения дела.

Также приказом от 28.06.2013 г. № 183 возбуждено дело № 64/13 и создана комиссия по рассмотрению дела по признакам нарушения департаментом транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка и муниципальным казенным ремонтно-строительным дорожным предприятием (далее - МК РСДП) ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в устранении с рынка выполнения работ по ремонту автомобильных дорог местного значения города Липецка и содержанию искусственных сооружений на них иных хозяйствующих субъектов (кроме МК РСДП) путем заключения соглашения № 2 от 16.01.2013, которым работы по ремонту автомобильных дорог местного значения города Липецка и содержанию искусственных сооружений на них в 2013 г. выполняет МК РСДП.

Определением от 04.07.2013 г. Комиссией Липецкого УФАС России, в соответствии со ст. 47.1 Закона о защите конкуренции, принято решение об объединении дел № 46/13 и № 64/13 в одно производство с присвоением объединенному делу номера 46/13, и назначено время рассмотрения дела.

Приказом Липецкого УФАС России от 10.07.2013 г. № 202 создана комиссия по рассмотрению объединенного дела № 46/13.

На основании ст. 46 Закона о защите конкуренции Комиссией объявлен перерыв в рассмотрении дела с 25.07.2013 до 14 час. 15 мин. 01.08.2013 г.

МК РСДП, надлежащим образом извещенное о времени и месте рассмотрения дела, не направило представителя для участия в его рассмотрении.

На заседании Комиссии велась аудиозапись.

Представитель Департамента при рассмотрении дела пояснил, что возмещение затрат при проведении работ, оказании услуг, поставке товаров предусмотрено ст. 78 Бюджетного кодекса РФ. Данной статьей не установлен порядок проведения отбора участников, в связи с чем, для проведения отбора, в декабре 2012 года Департамент, проанализировав деятельность существующих на рынке города Липецка организаций, проводящих ремонт автомобильных дорог, определил возможных участников для отбора и направил уведомления, содержащие информацию об условиях и критериях отбора получателей субсидии, месте и времени его проведения. На момент заседания комиссии -15.01.2013 г. была представлена одна заявка МК РСДП, в связи с чем, было принято решение о заключении соглашения о предоставлении субсидии данному участнику и о формировании заказа на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию сооружений на них на 2013 год.

Рассмотрев представленные ответчиками документы и заслушав мнение представителя, Комиссия установила следующее:

Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, относящееся к расходам местных бюджетов, осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Решением Липецкого городского Совета депутатов от 11.12.2012 № 564 (в редакции без изменений 2013 г.) утвержден Бюджет города Липецка на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов".

В пункте 11 приложения № 23 к Бюджету установлена субсидия на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них в размере 70028,0 тыс. руб. Субсидия предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основе. Субсидия предоставляется юридическим лицам, осуществляющим деятельность по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них. Предоставление субсидии осуществляется на основании отчета о фактически выполненных

работах и акта проверки выполненных работ, в соответствии с порядком предоставления субсидий, утвержденным нормативно-правовым актом администрации города Липецка.

27 декабря 2012 г. Департаментом направлены письма (№ 2488-25-01-09) в адрес - ООО "Промтехника-2", ООО "Автобан-Липецк", ОГУП "Липецкдоравтоцентр", ОГУП "Липецкдорстройремонт", МУ РСДП, ООО "Липецкое ДСП-1", ООО "Липецкое дорожное строительное управление № 1", следующего содержания:

«Департамент транспорта, дорог и благоустройства уведомляет Вас о том, что в соответствии с решением Липецкого городского Совета депутатов от 11.12.2012 № 564 «О бюджете города Липецка на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (приложение № 23) предусмотрены средства городского бюджета для выплаты субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них. Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе. Субсидии предоставляются юридическим лицам, осуществляющим деятельность по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них. Предоставление субсидий осуществляется на основании отчета о фактически выполненных работах и акта проверки выполненных работ. Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат определяется нормативно-правовым актом администрации города Липецка, который в настоящее время находится на согласовании в структурных подразделениях администрации. Направляет Вам проект Порядка, где определены условия и критерии отбора для получения субсидий.

Отбор на право заключения соглашения о предоставлении субсидии будет проведен 15.01.2013 года в департаменте транспорта, дорог и благоустройства по адресу Проспект Победы, 85, в 15-00».

Однако, согласно информации, представленной муниципальным учреждением «Управление главного смотрителя г. Липецка» в 2012 году данным учреждением было размещено 32 заказа способами открытого аукциона в электронной форме и запросом котировок на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них.

В связи с чем, каждый из победителем такого размещения заказа, при наличии затрат, связанных с выполнением работ по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию

искусственных сооружений на них, вправе обратиться за предоставлением субсидии на возмещение имеющихся затрат, например, победителем запроса котировок (извещение № 0346300040712000134) признано ООО «СтройАльянс»; победителем открытого аукциона в электронной форме с реестровым номером 0346300040712000059 признано ООО «Строй-ЛАК», победителем открытого аукциона в электронной форме с реестровым номером 0346300040712000060 является ООО «Технический центр организации дорожного движения».

Данным хозяйствующим субъектам Департаментом письма не направлялись.

Как следует из текста рассматриваемого письма Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат на момент направления писем не принят.

15.01.2013 постановлением администрации г. Липецка от N 36 утвержден Порядок предоставления субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них на 2013 - 2015 годы. На момент проведения отбора – 15.01.2013 в 15-00 час. - данный Порядок не был опубликован в официальном источнике для опубликования нормативных актов администрации (опубликован в издании "Липецкая газета", N 50, **15.03.2013**).

15.01.2013 года Комиссией Департамента принято решение о предоставлении субсидии единственному участнику - МК РСДП в размере, предусмотренном Бюджетом - 70028,0 тыс. руб., о чем 16.01.2013 г. заключено соглашение № 2.

При таких обстоятельствах, Комиссия пришла к выводу о том, что, в частности, указанные выше хозяйствующие субъекты, имеющие затраты по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них, были лишены права претендовать на возмещение таких затрат, поскольку не знали о возможности получения субсидии на их возмещение (письма Департаментом в их адрес не направлялись, Порядок опубликован после заключения соглашения о предоставлении субсидии МК РСДП в размере, предусмотренном Бюджетом).

Из ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации вытекает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому

возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Правовые отношения, возникающие при осуществлении права на получение информации, регулируются Федеральным законом от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (далее - Закон об информации). В силу части 1 статьи 8 Закона об информации граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование о ней населения.

Способы обеспечения гласности нашли свое правовое закрепление в нормах муниципального права, в практике местного самоуправления.

Кроме того, органы местного самоуправления должны доводить до сведения граждан содержание решений, принимаемых ими. В соответствии с ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на принципе публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В силу пункта 6 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 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), в частности запрещается предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке.

Исходя из изложенного, Комиссией сделан вывод, что, направив рассматриваемое письмо определенному кругу хозяйствующих субъектов, Департамент предоставил указанным хозяйствующим субъектам доступ к информации о предоставлении субсидии в приоритетном порядке, что является нарушением п. 6 ч. 1 ст. 15 **Закона о защите конкуренции.**

Пунктом 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции установлено, что 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, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии с п. 2.5 Положения о департаменте транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка (утв. Решением Липецкого городского Совета депутатов от 07.12.2011 № 391) задачей Департамента является организация дорожной деятельности 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.

В число функций Департамента входит организация работ по ремонту, содержанию и сезонному обслуживанию автомобильных дорог местного значения городского округа город Липецк (п. 3.4 Положения о департаменте транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка).

Автомобильные дороги города Липецка и искусственные сооружения на них находятся в оперативном управлении МУ "Управление главного смотрителя города Липецка".

Согласно информации, представленной муниципальным учреждением «Управление главного смотрителя г. Липецка» в 2011 году им, как заказчиком в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", было размещено 17 заказов на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них, в 2012 году - 32 заказа.

14 января 2013 года МК РСДП обратилось в Департамент с письмом № 44, в котором предлагает Департаменту рассмотреть предложение по выполнению ремонта автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них, предприятие располагает необходимой материально-технической базой, успешно выполняет работы по строительству, ремонту и реконструкции дорог в городе.

Как указывалось выше, 16.01.2013 г. между Департаментом и МК РСДП заключено соглашение № 2 о предоставлении субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них. Срок действия соглашения с 01.01.2013 по 31.12.2013.

Предметом данного соглашения является предоставление субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них.

Однако, пунктом 2.1.1. предусмотрено, что Исполнитель (МК РСДП) обязуется выполнять работы по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них в соответствии с заказом.

В материалы дела Департаментом представлен заказ по ремонту

автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них МК РСДП, где указан объем финансирования - 70028,0 тыс. руб., а также содержится объем работ.

Таким образом, несмотря на название данного соглашения и его предмет, МК РСДП в рамках данного соглашения выполняет все работы по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них в 2013 году (с 01.01.2013 по 31.12.2013), и соответственно получает доход от выполнения данных работ.

Комиссией рассмотрены сведения по заказам, размещенным в 2012 году муниципальным учреждением «Управление главного смотрителя г. Липецка», и установлено, что МК РСДП (в том числе, до изменения вида муниципального учреждения в казенное предприятие) участвовал в торгах и запросах котировок, размещаемых в соответствии с Законом о размещении заказов, становился их победителем.

Часть 2 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон о размещении заказов) под муниципальными нуждами понимает 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.

Согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в

области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Из буквального толкования данных норм следует, что поскольку 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 относится к вопросам местного значения городского округа, следовательно, на администрацию города Липецка в лице Департамента при удовлетворении потребностей, связанных с решением вопросов местного значения (чем является ремонт дорог и содержание искусственных сооружений на них), распространяются требования Закона о размещении заказов.

Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков согласно ст. 5 Закона о размещении заказов 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, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков (далее также - контракты), а в случае, предусмотренном пунктом 14 части 2 статьи 55 настоящего Федерального закона, в целях заключения с ними также иных гражданско-правовых договоров в любой форме.

Вместе с тем, размещение государственного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) на основании статьи 55 Закона о размещении заказов носит исключительный характер. Данная норма применяется, в том числе, в связи с отсутствием конкурентного рынка. Законодательство о размещении заказов содержит исчерпывающий перечень случаев размещения государственного заказа у единственного поставщика, в связи с чем, применение иных способов размещения заказов является нецелесообразным.

Однако, по работам - ремонт автомобильных дорог и содержание

искусственных сооружений на них - существует развитый отраслевой рынок.

Так, согласно представленным Липецкстатом сведениям по состоянию на 01.01.2013 г. на территории города Липецка вид деятельности с ОКВЭД 45.23.1 «Производство общестроительных работ по строительству автомобильных дорог, железных дорог и взлетно-посадочных полос аэродромов» осуществляют 18 юридических лиц, и 24 юридических лица на территории Липецкой области.

Как было установлено Комиссией, Департаментом не проводилось размещение заказа на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них на 2013 год.

Согласно Уставу МК РСДП учредителем предприятия является Департамент.

В силу ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;
- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;
- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Казенное предприятие может быть создано в случае:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности Российской Федерации, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;

- необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

- необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;

- необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

В данном случае, исходя из обстоятельств дела, Комиссия считает, что Департамент и МК РСДП, заключив соглашение № 2 от 16.01.2013, лишили хозяйствующих субъектов, выполняющих данный вид работ, доступа к соответствующему товарному рынку (выполнение работ по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них), что свидетельствует об ограничении конкуренции. В связи с изложенным, Департаментом и МК РСДП допущено нарушение ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных ч. 1 ст. 48 Закона о защите конкуренции, Комиссией Липецкого УФАС не установлено.

Комиссия, при рассмотрении возможности выдачи предписания о прекращении выявленных нарушений п. 6 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, установила, что выдача предписания об устранении допущенных нарушений **нецелесообразна, поскольку отбор на предоставление субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них проведен 15.01.2013 (информирование об отборе предполагается до его проведения, но не после), соглашение по результатам отбора заключено.**

Руководствуясь ст. 23, ст. 41, ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

Р Е Ш И Л А:

1. Признать в действиях департамента транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка нарушения пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в предоставлении отдельным хозяйствующим субъектам в приоритетном порядке доступа к информации о предоставлении субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них.

2. Предписание департаменту транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка о прекращении нарушений пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» не выдавать, ввиду того, что отбор **на** предоставление субсидии на возмещение затрат по ремонту автомобильных дорог местного значения и содержанию искусственных сооружений на них **проведен 15.01.2013, соглашение по результатам отбора заключено.**

3. Признать в действиях департамента транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка и МК РСДП нарушение ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в устранении с рынка выполнения работ по ремонту автомобильных дорог местного значения города Липецка и содержанию искусственных сооружений на них иных хозяйствующих субъектов (кроме МК РСДП) путем

заключения соглашения № 2 от 16.01.2013, которым работы по ремонту автомобильных дорог местного значения города Липецка и содержанию искусственных сооружений на них в 2013 г. выполняет МК РСДП.

4. Выдать предписание департаменту транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка и МК РСДП о прекращении нарушений антимонопольного законодательства путем прекращения действия соглашения № 2 от 16.01.2013.

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