

## РЕШЕНИЕ

19 июля 2010 года

г. Южно-Сахалинск

Резолютивная часть решения объявлена 05 июля 2010 года.

Решение в полном объеме изготовлено 19 июля 2010 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Могилевкин А.Г. – вр.и.о. руководителя Сахалинского УФАС России;

Члены Комиссии: Иванов А.И. – заместитель начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

Сокерчак А.В. – главный специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-5/10 по признакам нарушения администрацией города Южно-Сахалинска (далее – Администрация), департаментом городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска (далее – Департамент), департаментом архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью города Южно-Сахалинска (далее – ДАГУН) ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей:

администрации города Южно-Сахалинска: У О.Е., доверенность от 20.05.2010 № 07/2-938, Воронюк Е.В., доверенность от 12.03.2010 № 07-487;

департамент городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска: Дю Н.М., доверенность от 15.02.2010 № 460-030-04, Дмитриевой Е.А., доверенность, от 11.02.2010 № 11-04;

МАУ «Зелёный город»: Паршина А.М., приказ о назначении от 10.03.2010 № 71-к, Гундина С.А., доверенность от 01.06.2010 № 38;

ООО «Кипарис»: Звягина М.М., доверенность от 18.05.2010 б/н, Антипина Ю.А., доверенность от 18.05.2010 б/н, Дунаевой Н.Н., доверенность от 11.01.2010 б/н;

ООО «Эдельвейс-Д»: Дунаевой Н.Н., решение единственного учредителя от 29.07.2008;

департамент архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью города Южно-Сахалинска: Макаровой А.Н., доверенность от 02.06.2010 № 88-Д;

### УСТАНОВИЛА:

23.04.2010 и 30.04.2010 года в Сахалинское УФАС России поступили заявления ООО «Эдельвейс-Д» и ООО «Кипарис», из которых следует, что создание администрацией городского округа «Город Южно-Сахалинск» муниципального автономного учреждения «Зелёный город» для целей, связанных с выполнением работ для нужд муниципального образования, а также выделение субсидий для возмещения расходов за выполнение таких работ, незаконно, и ограничивает конкуренцию на рынке оказания услуг и выполнения работ по содержанию объектов городского зеленого хозяйства на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

По данному факту Сахалинским УФАС России была проведена проверка на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства Администрацией при создании МАУ «Зелёный город».

На основании результатов проведенной проверки 04 мая 2010 года Сахалинское УФАС России возбудило дело № 05-5/10 в отношении Администрации, Департамента по признакам нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела Комиссия определением от 19.05.2010 года привлекла в качестве ответчика по делу департамент архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью города Южно-Сахалинска (далее – ДАГУН).

Представитель Администрации Воронюк Е.В. с доводами заявителей не согласилась, изложив письменные пояснения.

При этом представитель отметила, что в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) организация благоустройства и озеленение территорий городского округа относятся к вопросам местного значения.

Согласно статьи 17 вышеуказанного закона в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, финансированию муниципальных учреждений.

Также в силу статьи 51 данного Федерального закона органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органам местного самоуправления предоставлено право создания автономных учреждений, которые осуществляют свою деятельность (выполняют работы и услуги) в соответствии с заданием учредителя.

В соответствии со статьей 2 указанного закона автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами и уставом, путем выполнения работ, оказания услуг в вышеуказанных сферах.

При этом перечень сфер, в которых могут быть созданы автономные учреждения, не носит исчерпывающего

характера, т.е. помимо областей, указанных в данном Законе, автономные учреждения могут быть созданы и в иных сферах, в которых требуется выполнение работ или оказание услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, право органов местного самоуправления реализовывать свои полномочия в сфере благоустройства и озеленения территории городского округа без проведения торгов, посредством создания муниципального автономного учреждения и установления ему соответствующего задания для выполнения работ и оказания услуг в данной сфере с обеспечением финансирования, закреплено федеральным законодателем.

Также представитель Администрации пояснила, что из-за ненадлежащего выполнения работ по благоустройству и озеленению территорий городского округа «Город Южно-Сахалинск» подрядчиками по муниципальным контрактам, а также в целях обеспечения своевременного, качественного и эффективного решения вопросов местного значения в указанной сфере, было принято решение о создании МАУ «Зеленый город».

В связи с этим представитель Администрации считает, что доводы заявителей не основаны на нормах действующего законодательства, а действия администрации города Южно-Сахалинска по созданию МАУ «Зелёный город» законны и обоснованны.

Представитель Департамента Дмитриева Е.Д. полностью поддержала доводы Администрации, представив свои доводы в письменном виде.

При этом указала, что Департамент, являясь учредителем МАУ «Зелёный город», в порядке, предусмотренном действующим законодательством, установил для учреждения задание на оказание для всего населения городского округа муниципальной услуги по текущему содержанию объектов городского зелёного хозяйства.

Таким образом, действия Департамента не могут нарушать антимонопольное законодательство.

Представитель ДАГУН Макарова А.Н. сообщила, что департамент архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью г. Южно-Сахалинска является уполномоченным органом на управление и распоряжением имуществом на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск». В соответствии с постановлением мэра г. Южно-Сахалинска от 05.02.2010 № 190 «О создании муниципального учреждения «Зелёный город» ДАГУН надлежало закрепить за МАУ «Зелёный город» на праве оперативного управления недвижимое имущество, особо ценное движимое имущество с заключением соответствующего договора.

Как пояснил представитель ДАГУН за МАУ «Зелёный город» закреплено на праве оперативного управления административное здание, прицеп и опрыскиватель. В настоящее время процесс по передаче и закреплению муниципального имущества за МАУ «Зелёный город» еще не завершён. Таким образом, никаких нарушений антимонопольного законодательства в действиях ДАГУН по передаче муниципального имущества МАУ «Зелёный город» не имеется.

Комиссия Сахалинского УФАС России, выслушав пояснения сторон, изучив материалы дела, приходит к следующему.

1. В силу п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, финансированию муниципальных учреждений, формированию и размещению муниципального заказа.

В соответствии с письмом Комитета экономики администрации города Южно-Сахалинска от 11.03.2009 № 02/1-372, в котором Комитет обосновывает целесообразность создания МАУ «Зелёный город», указано что «привлечение в рамках муниципального заказа каждый год разных организаций приводит к тому, что частные предприятия, незаинтересованные в долгосрочных проектах, не работают на перспективу, не выполняют работы, результаты которых проявятся только через продолжительный период времени».

Согласно протоколу рабочего совещания при первом вице-мэре г. Южно-Сахалинска С.А. Надсадине от 04.09.2009 № 1 по вопросу «Сохранение питомника и создание МАУ» по результатам совещания дано поручение Поляковой Л.Ю. – заместителю председателя комитета экономики администрации г. Южно-Сахалинска проработать вопрос о создании МАУ в сфере зеленого хозяйства на базе «ЭкоЛандшафт», а также подготовить проект распоряжения первого вице-мэра Надсадина С.А. «О создании рабочей группы по вопросу создания МАУ в сфере зеленого хозяйства».

Распоряжением первого вице-мэра г. Южно-Сахалинска от 02.10.2009 № 7 «О создании рабочей Комиссии по созданию муниципального автономного учреждения (МАУ) в сфере зеленого хозяйства» для разработки нормативно-правовой базы, необходимой для организации и создания МАУ в сфере зеленого хозяйства, создана рабочая Комиссия, которой поручено разработать поэтапный план мероприятий по созданию вышеуказанного МАУ.

Итогом всей проделанной работы структурных подразделений администрации является принятие мэром города Южно-Сахалинска постановления от 05.02.2010 № 190 «О создании муниципального автономного учреждения «Зелёный город».

В соответствии с п. 3 данного постановления департаменту городского хозяйства необходимо в срок до 10.02.2010 разработать и утвердить Устав учреждения, до 01.03.2010 установить муниципальное задание для учреждения в соответствии с предусмотренными его уставом видами основной деятельности, в пределах средств, предусмотренных бюджетом городского округа «Город Южно-Сахалинск» на 2010 год по озеленению территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

В силу статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) 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.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

В соответствии со ст.ст. 24, 36, 37, 40, 41 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск», порядок формирования полномочий, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются данным Уставом. Мэр города – глава городского округа является высшим должностным лицом городского округа «Город Южно-Сахалинск», наделяется данным Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и возглавляет администрацию города Южно-Сахалинска. Мэр города имеет следующие полномочия – организует выполнение нормативных правовых актов городского Собрания в рамках своих полномочий; формирует администрацию города и руководит ее деятельностью в соответствии с Уставом и Положением об администрации города; организует и обеспечивает исполнение полномочий исполнительных органов власти местного самоуправления городского округа по решению вопросов местного значения.

Администрация города Южно-Сахалинска (администрация города) является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления городского округа, наделенным данным Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа федеральными законами и законами Сахалинской области.

Администрация города формируется мэром города в соответствии с федеральными законами, законами Сахалинской области и данным Уставом. Структура администрации города самостоятельно формируется мэром города и принимается постановлением мэра с последующим утверждением городским Собранием. Структурные подразделения администрации города могут обладать правами юридического лица. Органы администрации города осуществляют свою деятельность на основании Положений о структурных подразделениях администрации города, утверждаемых мэром города.

В силу п. 1 Положения о порядке осуществления функций и полномочий учредителя муниципального автономного учреждения городского округа «Город Южно-Сахалинск» и распоряжения имуществом, утвержденное постановлением мэра г. Южно-Сахалинска от 28.01.2009 № 67 функции и полномочия учредителя муниципального автономного учреждения осуществляются администрацией города Южно-Сахалинска в лице структурного подразделения администрации города, в ведении которого находится данный вид деятельности, которым будет заниматься муниципальное автономное учреждение.

В соответствии с п. 1.3 Положения о Департаменте городского хозяйства администрации г. Южно-Сахалинска, утвержденного постановлением мэра г. Южно-Сахалинска от 14.03.2008 № 582 Департамент является структурным подразделением администрации г. Южно-Сахалинска с правом юридического лица, имеет самостоятельный баланс, счета в банковских учреждениях, гербовую печать установленного образца со своим наименованием, а также иные необходимые для осуществления своей деятельности печати и штампы.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что Администрации при принятии постановления от 05.02.2010 № 190 «О создании муниципального автономного учреждения «Зелёный город» было известно, для каких целей создается МАУ «Зелёный город», т.е. действия Администрации по принятию данного постановления и его дальнейшее исполнение могут привести к ограничению конкуренции на рынке работ по благоустройству и озеленению.

Согласно п. 1 ст. 78.1. Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Решением Городского Собрания городского округа «Город Южно-Сахалинск» от 09.12.2009 № 45/4вн-09-4 «О бюджете городского округа «Город Южно-Сахалинск» на 2010 год» установлено, что субсидии муниципальным автономным учреждениям предоставляются из бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» в соответствии с порядками, установленными нормативными правовыми актами городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Указанные субсидии предоставляются для финансового обеспечения муниципального задания, сформированного учредителем, на возмещение нормативных затрат по оказанию (выполнению) предусмотренных муниципальным заданием услуг (работ) и возмещение нормативных затрат на содержание закрепленного за ним учредителем недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также на приобретение имущества.

Таким образом, бюджетное решение городского округа «Город Южно-Сахалинск» на 2010 год в части финансирования деятельности автономных учреждений не противоречит БК РФ.

В ст. 4 Закона об автономных учреждениях предусмотрено, что учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Согласно ч. 4 ст. 5 данного закона условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В свою очередь, ст. 69.2 БК РФ предусмотрено, что государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам должно содержать:

определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

порядок оказания соответствующих услуг;

предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (ст. 6 БК РФ).

Муниципальное задание формируется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

На уровне муниципального образования городской округ «Город Южно-Сахалинск» приняты постановления мэра города Южно-Сахалинска от 16.06.2008 № 1381 «Об утверждении порядка формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» (далее – Порядок) и от 28.01.2009 № 67 «Об утверждении муниципальных правовых актов по реализации Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Постановление № 67), регулирующие порядок формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания.

В п. 1.2. Порядка определено, что муниципальное задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг, отчетности и контроля.

Согласно п. 1.3. Порядка муниципальные услуги – услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с муниципальным заданием структурными подразделениями администрации города Южно-Сахалинска, бюджетными, автономными учреждениями, иными юридическими и физическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Муниципальное задание формируется для оказания муниципальных услуг, содержащихся в перечне муниципальных услуг, утвержденным постановлением мэра города Южно-Сахалинска от 28.09.2007 № 1960 «О мерах по созданию системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах».

В приложении № 1 к данному постановлению установлен перечень бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении, куда включена услуга по содержанию объектов городского зеленого хозяйства.

Вышеуказанным Порядком также установлено, что муниципальное задание формируется главным распорядителем бюджетных средств.

В п. 2.2 Порядка указано, что муниципальное задание разрабатывается по форме согласно Приложению № 1 к Порядку, и должно содержать:

- перечень услуг, предоставляемых за счет средств бюджета и внебюджетных источников городского округа «Город Южно-Сахалинск» населению городского округа «Город Южно-Сахалинск», с указанием объемов денежных средств, предусматриваемых в целях реализации данных услуг;
- выписку из реестра расходных обязательств;
- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих

муниципальных услуг;

- показатели, характеризующие качество и объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам

муниципальных услуг;

- порядок оказания муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам;

- предельные цены (тарифы) на оплату муниципальных услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;

- оценку потребности в оказании муниципальных услуг;

- порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного

прекращения;

- требования к отчетности об исполнении муниципального задания.

Помимо вышеперечисленных условий Постановлением № 67 в состав муниципального задания включены условия о сроке выполнения задания и порядок его изменения.

Согласно п. 4.2. Порядка установлено, что муниципальные услуги оказываются получателям таких услуг безвозмездно и (или) на платной основе. В случае предоставления услуг на платной основе в муниципальном задании указываются цены (тарифы) на оплату муниципальных услуг физическими или юридическими лицами, либо порядок их установления.

Таким образом, вышеуказанные правовые акты устанавливают основополагающие принципы формирования муниципального задания на уровне муниципального образования городского округа «Город Южно-Сахалинск», которые заключаются в том, что муниципальная услуга может оказываться только определенным категориям юридических и физических лиц. Причем для того, чтобы определить эти категории, а также потребности в получении услуги, необходимо провести анализ обеспеченности данными услугами на территории города Южно-Сахалинска.

Кроме того, данные постановления мэра города Южно-Сахалинска полностью прописывают основания и порядок выдачи муниципального задания, которые соответствуют положениям и принципам федерального законодательства.

Вместе с тем, на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» постановлением мэра города Южно-Сахалинска от 26.02.2010 № 313 утвержден Порядок финансового обеспечения сводного муниципального задания департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска по содержанию объектов городского зеленого хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» (далее – Порядок финансового обеспечения).

Согласно п. 1.2 данный порядок определяет условия по содержанию объектов городского зеленого хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования, общие условия и порядок их содержания, регулирует общественные отношения в указанной сфере и определяет расходные обязательства бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» по финансированию выполненных работ по содержанию объектов городского хозяйства.

В п. 1.4 содержатся основные понятия и термины, используемые в вышеуказанном порядке.

Так, под организацией работ, услуг по содержанию объектов городского зеленого хозяйства понимаются работы и услуги, выполняемые юридическими, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, для городского округа «Город Южно-Сахалинск» в соответствии с показателями Сводного муниципального задания, утвержденного и размещенного в порядке, установленном постановлением мэра.

Исполнителями работ, услуг по содержанию объектов городского зеленого хозяйства определены юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, являющиеся пользователями, собственниками или владельцами земель, зданий, сооружений и домовладений, встроенных, пристроенных нежилых помещений в жилых домах и иных объектов, расположенных на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Согласно п. 2.5 вышеуказанного порядка исполнитель работ, услуг по содержанию объектов городского зеленого хозяйства определяется департаментом городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска в соответствии с порядком размещения сводного муниципального задания, утвержденного постановлением мэра города.

В соответствии с п. 4.1 Порядка финансового обеспечения размещение сводного муниципального задания в части выполнения работ, услуг по содержанию объектов городского зеленого хозяйства обеспечивается департаментом городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска в порядке, установленном постановлением мэра города, посредством:

- муниципального задания, устанавливаемого для муниципальных автономных учреждений;

- муниципального заказа в соответствии с нормами антимонопольного законодательства, действующего на территории Российской Федерации.

Как установлено материалами дела, руководствуясь п. 3.1 постановления мэра г. Южно-Сахалинска от 05.02.2010 № 190, Департамент приказом от 27.02.2010 № 30 установил для МАУ «Зелёный город» муниципальное задание на оказание муниципальных услуг в 2010 году.

В задании указано наименование услуги – «Текущее содержание объектов городского зелёного хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск»; наименование получателя услуги – «Юридические и физические лица». Размер субсидии на возмещение затрат на выполнение услуги составляет 125 335 000 рублей.

Кроме того, 27.02.2010 между МАУ «Зелёный город» и Департаментом подписано соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии, предметом которого является предоставление субсидии в размере 23 338 500 рублей, из которых: на возмещение нормативных затрат на выполнение МАУ «Зелёный город» работ по содержанию скверов, газонных частей вдоль дорог и улиц и зеленых насаждений, расположенных на них – 22 614 400 рублей; на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого имущества, закрепленного за МАУ, субсидия составляет 565 200 рублей; на возмещение нормативных затрат на содержание особо ценного движимого имущества и иного движимого имущества, закрепленного за МАУ, субсидия составляет 158 900 рублей.

Согласно указанному соглашению Департамент осуществляет финансирование субсидии ежемесячно по графику, а МАУ «Зелёный город» обязуется использовать бюджетные средства на указанные цели.

Ранее Комиссией установлено, что условиями для формирования и выдачи муниципального задания на оказание каких-либо муниципальных услуг является определение категории юридических и физических лиц, которые нуждаются в этой услуге и для которых она должна быть оказана.

На заседании Комиссии представитель Департамента пояснила, что получателями муниципальной услуги, оказание которой поручено МАУ «Зелёный город» в рамках исполнения муниципального задания, является всё без исключения население города Южно-Сахалинска.

Указанный довод Департамента является несостоятельным и не основан на материалах дела. Из муниципального задания следует, что МАУ «Зелёный город» поручено оказывать услугу по текущему содержанию объектов городского хозяйства, расположенных на земельных участках именно общего пользования на территории городского округа, что относится к потребностям городского округа «Город Южно-Сахалинск», т.е. является муниципальной нуждой.

Кроме этого, из муниципального задания не следует, на каких условиях должна оказываться муниципальная услуга

физическим и (или) юридическим лицам – за плату и (или) безвозмездно. Если услуга оказывается за плату, то в задании также не указан соответствующий тариф (стоимость).

Более того, ответчиками не представлено сведений о количестве физических и юридических лиц, обратившихся в МАУ «Зелёный город» за оказанием данного вида муниципальной услуги, а также доказательства проведения оценки потребности физических и юридических лиц в муниципальной услуге под названием «текущее содержание объектов городского зелёного хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» в натуральном и стоимостном выражении, что также свидетельствует о необходимости получения данной услуги исключительно администрации города Южно-Сахалинска для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Закона № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно п. 25 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ организация благоустройства и озеленения территории городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

В силу п. 2 ст. 18 Закона № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Таким образом, все расходы, возникающие при текущем содержании объектов городского хозяйства, расположенных на участках общего пользования, финансируются только за счет средств местного бюджета.

Это же положение содержится в п. 1.1 соглашения о порядке и условиях предоставления финансирования, заключенного между Департаментом и МАУ «Зелёный город».

Частью 1 ст. 1 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 о размещении заказов) установлено, что этот закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 вышеуказанного закона под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения.

Таким образом, текущее содержание объектов городского хозяйства, расположенных на участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» подпадает под определение муниципальных нужд.

Согласно ч. 1 ст. 40 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск», утвержденном Решением Городского Собрания города Южно-Сахалинска от 22.02.2006 180/13-06-3, администрация города Южно-Сахалинска является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления городского округа, наделенным Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа федеральными законами и законами Сахалинской области.

Таким образом, только к полномочиям Администрации, как к исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления, относится решение вопроса местного значения – организация благоустройства и озеленения территории городского округа.

Из приведенных выше норм следует, что самостоятельное решение Администрацией определенного круга вопросов местного значения не предполагает делегирование решения этих вопросов иным лицам, а их реализация возможна органом местного самоуправления только в рамках Закона о размещении заказов, т.е. только путем проведения торгов, в которых могут принять участие любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в данной сфере деятельности.

Неисполнение органом местного самоуправления возложенных законом на него обязанностей может создать угрозу нарушения прав неопределенного круга лиц.

Материалами дела и представителями администрации подтверждается тот факт, что до момента создания МАУ «Зелёный город» такие потребности муниципального образования удовлетворялись путем проведения торгов, по результатам которых с победителями заключались муниципальные контракты на оказание тех же муниципальных услуг, которые оказывает в настоящее время МАУ «Зелёный город». В материалах дела имеются муниципальные контракты, заключенные Департаментом с ООО «Ювеста-Компани», ООО «Эдельвейс-Д».

Из изложенного следует, что рынок выполнения работ, оказания услуг по текущему содержанию объектов городского зеленого хозяйства на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» является конкурентным.

Таким образом, выдача муниципального задания для МАУ «Зелёный город» в целях исполнения муниципальной нужды – содержания объектов городского зеленого хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», получателем которой фактически является и может являться только Администрация противоречит Закону об автономных учреждениях, БК РФ, Закону о размещении заказов и антимонопольному законодательству.

Таким образом, акты Администрации – постановление мэра города Южно-Сахалинска от 26.02.2010 № 313 «О порядке финансового обеспечения сводного муниципального задания департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска по содержанию объектов городского зеленого хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», Департамента – приказ от 10.02.2010 № 24 «Об утверждении Устава МАУ «Зелёный город», приказ от 27.02.2010 № 30 «О муниципальном задании для МАУ «Зелёный город» приняты с нарушениями антимонопольного законодательства.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции целями данного 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 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). К таким запретам относится необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

На основании вышеизложенного, Комиссия приходит к выводу, что вышеуказанные акты, принятые Администрацией, и действия Департамента в совокупности создают необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, способным конкуррировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения публичной процедуры торгов, и в случае признания победителем торгов – оказать соответствующие возмездные услуги по содержанию объектов городского зеленого хозяйства.

2. В соответствии с постановлением мэра г. Южно-Сахалинска от 05.02.2010 № 190 «О создании муниципального автономного учреждения «Зелёный город» приказом Департамента от 10.02.2010 № 24 утвержден Устав МАУ «Зелёный город».

Согласно п. 2.1 Устава предметом деятельности учреждения является оказание услуг (выполнение работ) по

благоустройству и озеленению территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

В п. 2.2 Устава установлено, что целью деятельности данного учреждения является создание комфортных условий для проживания и осуществления жизнедеятельности населения городского округа «Город Южно-Сахалинск», повышения уровня качества содержания объектов городского зеленого хозяйства, поддержание необходимого уровня санитарно-экологического благополучия и озеленения территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Согласно п. 2 Устава МАУ «УГДХ» основными видами деятельности учреждения являются:

- содержание и ремонт улично-дорожной сети, автомобильных дорог, элементов их благоустройства, защитных и искусственных дорожных сооружений на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск»;
- транспортные перевозки грузов;
- погрузочно-разгрузочные операции по доставке, обработке и хранению грузов;
- ремонт и техническое обслуживание автотранспорта, машин и оборудования;
- содержание и ремонт элементов инженерного обустройства дорог и улиц;
- работы по ремонту и обслуживанию инженерных коммуникаций и сооружений.

Согласно п. 2.4 Устава данное учреждение для достижения цели, ради которой оно создано, имеет право осуществлять виды деятельности, выполнять работы, оказывать услуги для физических и юридических лиц за плату, и заниматься приносящей доход деятельностью.

Хозяйствующий субъект определен в Законе о защите конкуренции как индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. В силу п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) учреждение также вправе заниматься предпринимательской деятельностью.

С учетом изложенного, фактическое осуществление субъектом приносящей доход деятельности значения не имеет, поскольку предполагается возможность заниматься подобной деятельностью.

Некоммерческая организация, осуществляющая в силу ст. 50 ГК РФ предпринимательскую деятельность, признается хозяйствующим субъектом независимо от того, на какие цели направляются полученные денежные средства.

Следовательно, учреждения, которые в соответствии со ст. 120 ГК РФ относятся к некоммерческим организациям, создаваемым собственником для реализации управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемым им полностью или частично, также могут быть признаны хозяйствующими субъектами.

Таким образом, оговоренное пунктом 2.4 Устава МАУ «УГДХ» право осуществления деятельности, приносящей доход, удовлетворяет критериям отнесения этого учреждения к хозяйствующим субъектам согласно Закону о защите конкуренции, и на него распространяются положения данного закона.

В соответствии со ст. 2 Закона об автономных учреждениях, автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах, т.е. предполагается, что такие работы и услуги могут оказываться и в сфере благоустройства и озеленения территории городского округа.

Однако данное положение нельзя применять в отрыве от требований Закона № 131-ФЗ, Закона о размещении заказов и антимонопольного законодательства.

Согласно ст. 1 Закона № 131-ФЗ вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Закона № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, т.е. без привлечения каких-либо лиц, в том числе и муниципальных автономных учреждений.

Согласно ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления, в т.ч. функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Рассматривая все этапы как создание МАУ «Зелёный город», наделение его имуществом, выдачу муниципального задания и выделение субсидии – формально все это осуществлено в рамках действующего законодательства, но передача МАУ «Зелёный город» полномочий органа местного самоуправления по организации благоустройства и озеленения территории городского округа, свидетельствует о том, что фактически учреждение создано для осуществления функций и полномочий органа местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного Комиссия считает, что для устранения нарушений антимонопольного законодательства будет достаточным Департаменту сформировать муниципальное задание для МАУ «Зелёный город» таким образом, чтобы оно соответствовало действующему законодательству, в том числе антимонопольному. В соответствии с установленным заданием МАУ «Зелёный город» должно выполнять работы (оказывать услуги) конкретным юридическим и физическим лицам, непосредственно обратившимся в данное учреждение, но не выполнять работы (оказывать услуги) для удовлетворения потребностей муниципального образования.

С учетом вышесказанного, Комиссия решила предписание Администрации не выдавать.

3. В силу подп. 5.3. п. 5 постановления мэра города Южно-Сахалинска от 05.02.2010 № 190 «О создании муниципального автономного учреждения «Зелёный город» Департамент архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью г. Южно-Сахалинска передал МАУ «Зелёный город» недвижимое имущество.

В материалах дела имеются договоры о закреплении муниципального имущества на праве оперативного управления за МАУ «Зелёный город» от 30.04.2010 № 17, от 28.05.2010 № 21.

Согласно п. 1.1 Положения о департаменте архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью г. Южно-Сахалинска департамент является органом администрации г. Южно-Сахалинска, уполномоченным осуществлять на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» управление и распоряжение муниципальным имуществом и земельными участками, в пределах своей компетенции.

В силу п. 3.5.12 вышеуказанного положения ДАГУН закрепляет муниципальное имущество за муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

В соответствии с п. 3 ч.4 ст. 19 Закона о защите конкуренции не является муниципальной преференцией закрепление муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве оперативного управления.

Таким образом, в действиях ДАГУН по закреплению муниципального имущества за МАУ «Зелёный город» на праве оперативного управления нарушений антимонопольного законодательства не выявлено.

На основании изложенного, Комиссия, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1–4 ст. 41, ст. 48, ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. В связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в действиях департамента архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью города Южно-Сахалинск по закреплению муниципального имущества за муниципальным автономным учреждением «Зелёный город» на праве оперативного управления производство в отношении данного ответчика по делу № 05-5/10 прекратить.

2. Признать факт нарушения администрацией городского округа «Город Южно-Сахалинск» ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, выразившегося в принятии постановления мэра города Южно-Сахалинска от 26.02.2010 № 313 «О порядка финансового обеспечения сводного муниципального задания департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска по содержанию объектов городского зеленого хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

3. Признать факт нарушения департаментом городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке оказания услуг по текущему содержанию объектов городского зеленого хозяйства, расположенных на земельных участках общего пользования на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» путем выдачи МАУ «Зелёный город» муниципального задания на выполнение работ для нужд муниципального образования; в наделении МАУ «Зелёный город» функциями и правами органа местного самоуправления.

4. Выдать департаменту городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель комиссии

А.Г. Могилевкин

Члены комиссии

А.И. Иванов

А.В. Сокерчак

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

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