

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА №026/01/15-1075/2020

04 июня 2020 года

город Ставрополь

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии – Сапунов Д. Н. – заместитель руководителя Ставропольского УФАС России;

Члены Комиссии:

Гритчин И.Н. - начальник отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России,

Лазебный А.Ю. – ведущий специалист - эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России,

Рассмотрев дело №026/01/15-1075/2020 возбужденное в отношении администрации города Невинномысска, по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в предоставлении субсидий МБУ по благоустройству г. Невинномысска на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания,

В присутствии на заседании:

Представителя администрации по доверенности <...>

Руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю поступило обращение из Прокуратуры города Невинномысска о проведении проверки соблюдения требований Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» в отношении администрации города Невинномысска и МБУ по благоустройству города Невинномысска.

В ходе проведения анализа вышеуказанных материалов, Ставропольским УФАС России было вынесено Предупреждение №9 27.03.2020г. о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем:

- разработки и внесения на рассмотрение Думы г. Невинномысска проекта Решения о внесении изменений в Решение Думы города Невинномысска от 19.12.2019 года №480-56 «О бюджете города Невинномысска на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 годов» об исключении из Решения о бюджете г. Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов положений о предоставлении субсидий МБУ по благоустройству г.Невинномысска на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания в части услуг, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами (включая финансирование указанных услуг);

- исключения из муниципального задания МБУ по благоустройству г.Невинномыска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, услуг, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами (включая финансирование указанных услуг), в течении 1 месяца с момента получения предупреждения.

Предупреждение №9 администрацией г.Невинномыска в установленный срок исполнено не было, доказательства его исполнения представлены не были, ходатайства о продлении срока исполнения не поступало, в связи с чем, было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства №026/01/15-1075/2020.

Согласно части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 №220 и зарегистрированным в Минюсте РФ 2 августа 2010 г. №18026 (далее – Порядок проведения анализа).

В соответствии с п. 10.7 Порядка проведения анализа, по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции включает:

определение временного интервала исследования товарного рынка;

определение продуктовых границ товарного рынка;

определение географических границ товарного рынка;

оценку изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия и (или) осуществления действий (бездействия).

Определение временного интервала исследования товарного рынка

Временной интервал исследования: с 1 января 2020 года – по настоящее время.

2.Определение продуктовых границ товарного рынка

Продуктовые границы товарного рынка - выполнение работ и оказание услуг по уборке территории и аналогичной деятельности, содержания территории городских кладбищ, организация освещения улиц, организация благоустройства и озеленения.

3. Определение географических границ товарного рынка

Географическими границами товарного рынка будут являться административные границы города Невинномыска.

4. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия и (или) осуществления действий (бездействия)

В силу части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам 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 соответствии с решением Думы города Невинномысска от 19.12.2017 года №217-23 «О бюджете города Невинномысска на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 годов», приказом Управления жилищно – коммунального хозяйства администрации города Невинномысска №148 от 21.12.2017 г. было утверждено муниципальное задание на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов МБУ по благоустройству города Невинномысска, согласно которого МБУ по благоустройству города Невинномысска оказывает услуги и выполняет работы по благоустройству и озеленению территории, содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения, организации освещения улиц и аналогичной деятельности.

Согласно статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственным (муниципальным) заданием является документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Финансирование МБУ производится путем выделения субсидий, согласно решения Думы №480-56 от 19.12.2019 г., без учета конкурсных процедур, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Выделение бюджетных средств в виде субсидий в целях удовлетворения потребностей муниципального образования без применения установленных Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ конкурсных процедур, препятствует участию физических и юридических лиц в размещении заказа для муниципальных нужд, предоставляет МБУ по благоустройству города Невинномысска преимущество в получении указанных денежных средств и создает ему более выгодные условия деятельности по отношению к иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность по уборке территории и аналогичной деятельности, содержания территории городских кладбищ, организации освещения улиц, организации благоустройства и озеленения города.

Таким образом, указанные обстоятельства, согласно пункта 2 части 2 статьи 39 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», послужили основанием для возбуждения дела о признаках нарушения антимонопольного законодательства.

Изучив материалы дела и объяснения, комиссия установила следующее.

Постановлением администрации г. Невинномысска №2442 от 31.10.2017 г. был

утвержден Перечень муниципальных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями, подведомственными управлению ЖКХ администрации г. Невинномысска, подлежащих включению в региональный перечень государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с решением Думы города Невинномысска от 19.12.2019 года №480-56 «О бюджете города Невинномысска на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 годов», Приказом Управления жилищно – коммунального хозяйства администрации города Невинномысска №105 от 25.12.2019 г. было утверждено муниципальное задание на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов МБУ по благоустройству города Невинномысска.

Согласно муниципального задания, МБУ по благоустройству города Невинномысска оказывает услуги и выполняет работы: уборка территории и аналогичной деятельности, содержания территории городских кладбищ, организации освещения улиц, организации благоустройства и озеленения города.

Согласно письменным пояснениям администрации г. Невинномысска, с целью устранения антимонопольного законодательства, при очередном внесении изменений в решение Думы города Невинномысска от 19.12.2019г. №480-56 «О бюджете города Невинномысска на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 годов» из ведомственных расходов бюджета города по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и целевым статьям будет исключено предоставление субсидий на финансовое обеспечения муниципального задания на озеленение и организацию освещения улиц. Указанные мероприятия также будут исключены из муниципального задания муниципального бюджетного учреждения по благоустройству города Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 – 2022 годов. Согласно решению Думы города Невинномысска от 25.03.2020г. №519-62 «О плане работы Думы города Невинномысска на 2 квартал 2020 года» очередное заседание Думы города Невинномысска , на котором будет рассматриваться вопрос о внесении изменений в бюджет города, состоится в июне 2020 года.

В соответствии с Уставом учреждения основными задачами и функциями его деятельности являются: уборка территории города и аналогичная деятельность; организация, управление, учет, содержание объектов уличного освещения; эксплуатация дорожных сооружений и автомобильных дорог общего пользования местного значения; предоставление услуг по закладке, обработке и содержанию садов, парков и др. Таким образом, МБУ по благоустройству города Невинномысска фактически наделено полномочиями органов местного самоуправления ввиду возложения на него обязанности по выполнению работ, оказанию услуг, относящиеся к потребностям муниципального образования.

Частью 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», органам местного самоуправления запрещено 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).

Пунктам 5, 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа отнесены организация благоустройства территории городского округа, 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.

В силу ч.2 ст. 18 Федерального закона №131-ФЗ, финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, реализуются за счет средств местных бюджетов.

Согласно статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственным (муниципальным) заданием является документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Статья 2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" определяет муниципальную услугу как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения.

Пунктом 3 статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд определена как совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Пунктом 3 статьи 13 Закона о контрактной системе определено, что заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно, для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Частью 1 статьи 15 Закона о контрактной системе предусмотрено, что бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств, в соответствии с требованиями указанного Закона, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 15 Закона о контрактной системе.

Частью 2 статьи 48 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом.

Случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определены частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

С учетом изложенного, создание органом государственной власти (органом местного самоуправления) бюджетного учреждения и возложение на него обязанностей по осуществлению деятельности, не входящей в исключительную компетенцию органов государственной власти (органов местного самоуправления), подведомственных им учреждений, в рамках выполнения государственного (муниципального) задания, финансируемого за счет бюджетных средств, без осуществления конкурсных процедур, может создать преимущественные условия осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы.

Таким образом, выполнение работ и оказание услуг по благоустройству территории городского округа, является потребностью органа местного самоуправления, а не является потребностью самого учреждения, выполнение данных работ обеспечивается за счет средств бюджета города, данные работы следует признать муниципальной нуждой, в связи с чем, при использовании бюджетных средств, направленных на оплату соответствующих работ следует учитывать требования Федерального закона №44 - ФЗ.

Муниципальная нужда предполагает отсутствие у органа местного самоуправления товаров, услуг, работ, необходимых для решения вопросов местного значения, в связи с чем, возникает необходимость их приобретения у третьих лиц.

Указанные работы не могут быть расценены в качестве муниципальной услуги, так как потребность в данных работах возникает у муниципального образования, а не у отдельных заявителей, данная позиция подтверждается так же судебной практикой: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29.07.2014 по делу N А27-12044/2013, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.12.2017 N Ф09-7739/17 по делу N А47-279/2017 .

Выделение бюджетных средств в виде субсидий в целях удовлетворения потребностей муниципального образования без применения установленных Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ конкурентных процедур, препятствует участию физических и юридических лиц в размещении заказа для муниципальных нужд, предоставляет МБУ по благоустройству города Невинномысска преимущество в получении указанных денежных средств и создает ему более выгодные условия деятельности по отношению к иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на соответствующих товарных рынках.

Ставропольским УФАС России было вынесено Предупреждение №9 от 27.03.2020г. о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем:

- разработки и внесения на рассмотрение Думы г. Невинномысска проекта Решения о внесении изменений в Решение Думы города Невинномысска от 19.12.2019 года №480-56 «О бюджете города Невинномысска на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 годов» об исключении из Решения о бюджете г. Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов положений о предоставлении субсидий МБУ по благоустройству г.Невинномысска на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания в части услуг, которые необходимы для

решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами (включая финансирование указанных услуг);

- исключения из муниципального задания МБУ по благоустройству г.Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, услуг, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами (включая финансирование указанных услуг), в течении 1 месяца с момента получения предупреждения.

Предупреждение было направлено в адрес администрации города Невинномысска заказным письмом 27.03.2020г. Согласно отчета об отслеживании отправлений с почтовым идентификатором №80090946375740 письмо было получено администрацией 02.04.2020г., срок исполнения предупреждения истек 02.05.2020г.

27.04.2020 г. в адрес Ставропольского УФАС России поступило письмо из администрации г.Невинномысска (№2296-04) в котором администрация сообщила, что с целью устранения нарушения антимонопольного законодательства, при очередном внесении изменений в решение Думы города Невинномысска от 19.12.2019г. №450-56 «О бюджете города Невинномысска на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 годов» из ведомственной структуры расходов бюджета города по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и целевым статьям (муниципальным программам и непрограммных направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов классификации расходов бюджетов на 2020 год будет исключено предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на озеленение и организацию освещения улиц. Указанные мероприятия также будут исключены из муниципального задания. Заседание Думы города Невинномысска, на котором будет рассматриваться вопрос о внесении изменений в бюджет города, состоится в июне 2020 года.

В тоже время, доказательств, в подтверждение изложенного не представлено, ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения поступило в адрес управления 02.06.2020г. после возбуждения антимонопольного дела №026/10/15-1075/2020.

Учитывая вышеизложенное, действия администрации г.Невинномысска по разработке проекта Решения о бюджете г. Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов в части предоставления субсидий МБУ по благоустройству г.Невинномысска на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания, содержат нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Так же, действия администрации г. Невинномысска по включению в муниципальное задание МБУ по благоустройству г.Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, услуг, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами (включая финансирование указанных услуг) содержат нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Установив безальтернативный порядок выполнения работ в сфере благоустройства посредством выдачи муниципальных заданий без проведения конкурентных процедур, Администрация г. Невинномысска создала необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного

хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы - МБУ по благоустройству г. Невинномысска, в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующим товарным рынкам, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения публичных процедур, и в случае признания победителями - выполнять указанные работы.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона "О защите конкуренции" федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам 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).

На основании вышеизложенного, комиссия Ставропольского УФАС России, руководствуясь статьями 23, 39, 40, 41, 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», приходит к выводу, что в действиях администрации г.Невинномысска при разработке проекта Решения о бюджете г. Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов в части предоставления субсидий МБУ по благоустройству г.Невинномысска на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания и по включению в муниципальное задание МБУ по благоустройству г.Невинномысска на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, услуг, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальными нуждами, имеется нарушение части 1 статьи 15 ФЗ-135 «О защите конкуренции».