

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 05-04/24-17

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения

АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

29.05.2017 г. Омск

В Омское УФАС России поступили материалы прокуратуры города Омска от 31.03.2017 № 7-11-2017/5778 и от 13.04.2017 № 7-11-2017/6703 (вх. Омского УФАС России № 2544 от 03.04.2017, № 3022 от 17.04.2017), указывающие на совокупность действий Администрации города Омска (далее – Администрация) по закреплению дорожных знаков и светофорных объектов на праве хозяйственного ведения за муниципальным предприятием г. Омска «Трансигнал» (далее – Предприятие), принятию Постановления от 14.02.2011 № 114-п «О предоставлении из бюджета города Омска субсидий на возмещение затрат по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа», заключению соглашений от 18.01.2016, от 18.05.2016 с Предприятием на предоставление субсидий, которые привели к ограничению доступа на товарный рынок по содержанию элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования в городе Омске другим хозяйствующим субъектам.

В своих материалах прокуратура города Омска указывает следующее:

- дорожная деятельность является конкурентным видом деятельности, действующее законодательство каких-либо специальных требований к субъектам, которые должны осуществлять содержание элементов обустройства автомобильных дорог, не устанавливает;

- законодательством Российской Федерации не предусмотрена передача элементов обустройства автомобильных дорог в хозяйственное ведение унитарным предприятиям, исходя из определенного им содержания права хозяйственного ведения на передаваемое собственником унитарному предприятию имущество, которое он должен использовать в соответствии с предметом и целями своей деятельности, извлекая из него прибыль.

- действия Администрации города Омска по закреплению светофорных объектов, дорожных знаков на праве хозяйственного ведения за МП г. Омска «Трансигнал» противоречат требованиям действующего законодательства

Российской Федерации.

Омским УФАС России при рассмотрении материалов прокуратуры города Омска, а также письменных пояснений департамента транспорта Администрации города Омска и Предприятия установлено следующее.

Распоряжением Правительства Омской области от 10.02.2005 г. № 96-р «О закреплении движимого имущества, находящегося в собственности Омской области, за государственным предприятием Омской области «Омсктрансигнал» на праве хозяйственного ведения» светофорные объекты закреплены за ГП Омской области «Омсктрансигнал».

Распоряжением Правительства Омской области от 15.11.2006 № 215-рп «О безвозмездной передаче государственного предприятия Омской области «Омсктрансигнал», находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность города Омска» ГП Омской области «Омсктрансигнал» передано в муниципальную собственность.

Таким образом, МП г. Омска «Трансигнал» преобразовано из ГП «Омсктрансигнал», созданного на основании распоряжения Правительства Омской области от 06.08.2004 № 134-рп.

Согласно пункту 1.3 Устава МП г. Омска «Трансигнал», утвержденного приказом директора Департамента транспорта Администрации города Омска № 8, Предприятие является коммерческой организацией.

Согласно пункту 1.4 Устава Предприятия учредителем Предприятия является муниципальное образование городской округ город Омск Омской области в лице Департамента транспорта.

Целью деятельности Предприятия является *организация дорожного движения и его безопасности на территории города Омска* в рамках заключенных договоров, соглашений. Предметом деятельности Предприятия является *деятельность по осуществлению комплекса организационно-технических мероприятий по управлению дорожным движением* (пункты 2.1, 2.2 Устава Предприятия). Виды деятельности закреплены в пункте 2.3 Устава Предприятия.

На основании распоряжений департамента имущественных отношений Администрации города Омска МП г. Омска «Трансигнал» на праве хозяйственного ведения переданы светофорные объекты, дорожные знаки.

Согласно пункту 5 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) *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.

Пунктом 6 статьи 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 257-ФЗ) установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится, в том числе осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Под автомобильной дорогой понимается объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Под элементами обустройства автомобильных дорог понимаются сооружения, к которым относятся, в том числе дорожные знаки и светофоры.

В силу пункта 1 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Пунктом 4 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Частью 4 [статьи 8](#) Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее - Закон 161-ФЗ) установлены случаи создания государственного или муниципального предприятия.

Как следует из нормы статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) муниципальные унитарные предприятия относятся к коммерческим организациям, преследующим *извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности*.

Так, частью 2 рассматриваемой статьи предусмотрено, что юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

В силу пункта 2 статьи 113 ГК РФ имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

У унитарных предприятий, как владельцев имущества возникает бремя содержания имущества от своего имени, что обязывает их нести расходы по поддержанию имущества в надлежащем состоянии, по его ремонту.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в хозяйственное ведение унитарного предприятия не может передаваться имущество, которое не будет способствовать извлечению прибыли.

Согласно пункту 3 статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе) закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) является совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с [частью 3 статьи 13](#) Закона о контрактной системе заказчиками осуществляются закупки для обеспечения государственных 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*.

Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации и Федеральным [законом](#) № 131-ФЗ.

Согласно части 2 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Согласно статье 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

Таким образом, Омское УФАС России считает, что под муниципальными нуждами следует понимать обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения.

В связи с чем, работы (услуги) по выполнению функций органов местного самоуправления, в том числе работы по содержанию и ремонту дорожных знаков и светофорных объектов, **являются муниципальной нуждой и должны финансироваться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.**

В соответствии с пунктом 1 статьи 78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях *возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат* в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг.

Подпунктом 3 пункта 2 статьи 78 БК РФ установлено, что субсидии названным лицам предоставляются из местного бюджета в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

Омским УФАС России установлено, что финансирование работ по содержанию и ремонту светофорных объектов и дорожных знаков города Омска в 2016 году осуществлялось за счет получения субсидий из бюджета города Омска в соответствии с решением Омского городского Совета от 16.12.2015 № 402 «О бюджете города Омска на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» и Постановлением Администрации города Омска от 14.02.2011 № 114-п «О предоставлении из бюджета города Омска субсидий на возмещение затрат по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа» (далее - Постановление № 114-п).

Пунктом 13 статьи 4 Решения Омского городского Совета № 402 установлено,

что в соответствии со статьей 78 БК РФ в 2016 году и плановом периоде 2017 и 2018 годов из бюджета города Омска предоставляются, в том числе субсидии на возмещение затрат по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа.

Постановлением № 114-п утверждено Положение о предоставлении из бюджета города Омска субсидий на возмещение затрат по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа (далее - Положение).

Согласно пункту 2 Положения целью предоставления субсидий является *возмещение затрат по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения города Омска* (далее - объекты).

Субсидии предоставляются юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим *деятельность по содержанию и ремонту объектов* (далее - получатели субсидий). Критерием отбора получателей субсидий является осуществление ими деятельности по содержанию и ремонту объектов (пункты 3, 4 Положения).

В соответствии с подпунктами 1, 2 пункта 5 Положения субсидии предоставляются при соблюдении, в том числе следующих условий: *осуществление получателем субсидий деятельности, в результате которой возникают затраты по содержанию и ремонту объектов*; предоставление получателями субсидий в департамент транспорта Администрации города Омска расчета плановой суммы затрат по содержанию и ремонту объектов.

Омским УФАС России установлено, что между Департаментом транспорта (Распорядитель субсидий) и МП г. Омска «Транссигнал» (Получатель субсидий) заключены соглашения от 18.01.2016, от 18.05.2016, предметом которых является предоставление субсидий на *возмещение затрат по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа* (далее - Соглашения).

Из Соглашений следует, что МП города Омска «Транссигнал» на 2016 год из бюджета города Омска предоставлены субсидии в размере 36 802 533,30 руб. на возмещение затрат по содержанию и ремонту дорожных знаков и светофорных объектов.

В соответствии с пунктом 3.1 Соглашений распорядитель обязан обеспечить своевременное перечисление субсидий получателю, а получатель обязуется предоставлять документы, подтверждающие фактическую сумму произведенных затрат, связанных с содержанием и ремонтом объектов, использовать субсидии по целевому назначению.

Таким образом, из условий Соглашений усматривается, что указанными соглашениями устанавливается обязанность Предприятия выполнить работы по содержанию и ремонту светофорных объектов и дорожных знаков, равно как и обязанность Департамента транспорта предоставлять денежные средства за выполненные работы.

По сути, предусмотренная Соглашениями субсидия является оплатой за выполнение работ по содержанию и ремонту светофоров и дорожных знаков, в связи с чем, отношения между Департаментом транспорта и Предприятием носят возмездный характер.

Омское УФАС России считает, что Предприятие, выполняя работы по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа, получает финансирование данных работ и извлекает прибыль. Соответствующую прибыль мог получить и иной хозяйствующий субъект, осуществляющий аналогичную деятельность на данном товарном рынке, в случае заключения с Департаментом транспорта договора с соблюдением законодательства в сфере закупок.

Из содержания [пункта 5 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции следует, что некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, признается хозяйствующим субъектом вне зависимости от того, на какие цели направляются полученные денежные средства.

Следовательно, Предприятие в смысле [Закона](#) о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом.

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на акты и действия (бездействие), в том числе органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

При этом для квалификации действий (бездействий) по [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции не требуется доказывания наступления неблагоприятных последствий, достаточно угрозы их наступления. Кроме того, из указанной [нормы](#) не вытекает обязанность антимонопольного органа устанавливать конкретные факты ущемления прав хозяйствующих субъектов, так как действия (бездействие) властного органа могут признаваться нарушающими запрет [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции и в том случае, если они могут привести к последствиям, указанным в данной [норме](#).

Не применение конкурентных процедур по отбору исполнителя на выполнение работ по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения города Омска создает дискриминационные условия для других участников рынка, способных осуществлять данный вид работ и в то же время необоснованные преимущества для Предприятия.

Действующее законодательство каких-либо специальных требований к субъектам, которые должны осуществлять содержание элементов обустройства автомобильных дорог, не предъявляет, в связи с чем, указанные работы могут осуществляться хозяйствующими субъектами любой организационно-правовой формы в соответствии с законодательством о контрактной системе.

При этом дискриминационными в силу [пункта 8 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции признаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

При решении вопроса о доказывании действительных или возможных негативных последствий для конкуренции Омское УФАС России считает необходимым руководствоваться позицией, изложенной в [ПОСТАНОВЛЕНИИ](#) Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 29.11.2011 г. № 8799/11. Согласно позиции ВАС РФ в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

В результате совершения указанных действий Администрация города Омска создала условия, позволяющие МП г. Омска «Транссигнал» получать объемы работ и бюджетное финансирование, а самой Администрации города Омска - возможность организовать получение результатов работ и услуг для муниципальных нужд и осуществление бюджетных расходов в нарушение установленного порядка, предусмотренного Законом о контрактной системе.

Учитывая вышеизложенное, Омское УФАС России приходит к выводу, что Администрация города Омска, осуществив действия по закреплению дорожных знаков и светофорных объектов на праве хозяйственного ведения за МП г. Омска «Транссигнал», заключению соглашений от 18.01.2016, от 18.05.2016 с МП г. Омска «Транссигнал» на предоставление субсидий, тем самым наделила МП г. Омска «Транссигнал» полномочиями по исполнению муниципальных заказов, связанных с обеспечением муниципальных нужд, фактически ограничила право иных хозяйствующих субъектов на получение муниципальных заказов по выполнению указанных работ и услуг для муниципальных нужд, финансируемых из муниципального бюджета и, таким образом, создала преимущественные условия осуществления деятельности для данного Предприятия, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона

о защите конкуренции.

В соответствии со статьей [39.1](#) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Омское УФАС России

предупреждает

Администрацию города Омска о необходимости прекращения вышеуказанных действий, приводящих к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, путем:

- 1** . Осуществления Администрацией города Омска мероприятий, направленных на проведение конкурентных процедур по отбору исполнителя на выполнение работ по содержанию и ремонту элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения города Омска в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.
- 2**. Изъятия из хозяйственного ведения МП г. Омска «Трансигнал» всех светофоров и дорожных знаков, переданных Администрацией города Омска.

Настоящее предупреждение подлежит исполнению **не позднее 15.07.2017 года**.

О выполнении настоящего предупреждения Администрации города Омска необходимо сообщить в Омское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Руководитель управления