

РЕШЕНИЕ
по делу № 855-04-А/12

г. Санкт-Петербург

Дата оглашения резолютивной части решения 18 декабря 2012 г.

Дата изготовления решения в полном объеме 26 декабря 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия), в составе: <...> ,

рассмотрев дело № 855-04-А/12, возбужденное по признакам нарушения Администрацией МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области (188480, Ленинградская обл., г. Кингисепп, ул. Карла Маркса, д. 2а) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

1. Дело № 855-04-А/12 было возбуждено в связи с обнаружением Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее – Ленинградское УФАС России, Управление) признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Решением Совета депутатов МО Кингисеппское городское поселение от 16.12.2011 № 430 «О бюджете муниципального образования Кингисеппское городское поселение на 2012 год» (далее – Решение) из бюджета муниципального образования в 2012 году финансируются расходные обязательства на разработку проектно-сметной документации на модернизацию ВОС «Сережино» в виде субсидии на сумму 2 500 000 руб. Согласно Решения, порядок предоставления субсидии устанавливается Администрацией в соответствии с требованиями законодательства (п. 6 ст. 6). Указанная субсидия согласно ведомственной структуре расходов Решения (Приложение № 7) отнесена к разделу «Коммунальное хозяйство. Мероприятия в области коммунального хозяйства».

Решением Совета депутатов МО «Кингисеппское городское поселение» от 23.03.2012 № 466 «О внесении изменений в Решение Совета депутатов МО Кингисеппское городское поселение от 16.12.2011 № 430 «О бюджете муниципального образования Кингисеппское городское поселение на 2012 год» внесены изменения в редакцию Решения: «предусмотреть субсидию на реализацию долгосрочной целевой программы «Улучшение качества питьевой воды в МО «Кингисеппское городское поселение» на 2012-2015 годы в сумме 7 544 000 руб.

Постановлением Администрации от 06.07.2012 № 492 «Об утверждении Порядка предоставления в 2012 году субсидии Муниципальному унитарному предприятию «Кингисеппводоснаб» на разработку проектно-сметной документации на реконструкцию узла механической очистки, устройства блока первой ступени очистки перед контактными осветлителями и реконструкция линии обработки промывных вод водоочистных сооружений «Сережино» (ВОС) г. Кингисеппа»

установлен порядок предоставления указанной субсидии без указания её размера и её конкретный получатель.

06.07.2012 между Администрацией и получателем субсидии - Муниципальное унитарное предприятие «Кингисеппводоснаб» (далее – МУП «КВС», Предприятие) заключен договор № 28-0502/2012 о предоставлении субсидии в 2012 году Муниципальному унитарному предприятию «Кингисеппводоснаб» на разработку проектно-сметной документации на реконструкцию узла механической очистки, устройства блока первой ступени очистки перед контактными осветлителями и реконструкция линии обработки промывных вод водоочистных сооружений «Сережино» (ВОС) г. Кингисеппа производительностью 40 000 куб.м/сутки, в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Улучшение качества питьевой воды в МО «Кингисеппское городское поселение» на 2012-2015 годы», с одновременным утверждением для него муниципального задания, на общую сумму затрат в 6 499 078 руб. (Приложения к муниципальному заданию).

Согласно платежным документам, в 2012 году по состоянию на ноябрь из бюджета города на исполнение вышеуказанного договора МУП «КВС» перечислены денежные средства на сумму 6 499 078 руб.

Постановлением Администрации от 01.11.2012 № 801 «Об утверждении Порядка предоставления в 2012 году субсидии Муниципальному унитарному предприятию «Кингисеппводоснаб» на изыскательные работы по реконструкции водоочистных сооружений «Сережино» (ВОС) г. Кингисеппа, в рамках долгосрочной целевой программы «Улучшение качества питьевой воды в МО «Кингисеппское городское поселение» на 2012-2015» годы установлен порядок предоставления указанной субсидии (без указания её размера) и её конкретный получатель.

02.11.2012 между Администрацией и получателем субсидии - Муниципальное унитарное предприятие «Кингисеппводоснаб» заключен договор № 35-0502/2012 о предоставлении субсидии в 2012 году Муниципальному унитарному предприятию «Кингисеппводоснаб» на изыскательные работы по реконструкции водоочистных сооружений «Сережино» (ВОС) г. Кингисеппа, в рамках долгосрочной целевой программы «Улучшение качества питьевой воды в МО «Кингисеппское городское поселение» на 2012-2015» в размере 1 394 822 руб. с одновременным утверждением для него муниципального задания, на общую сумму затрат 1 394 822 руб. (Приложения к муниципальному заданию).

Согласно платежным документам, в 2012 году в ноябре из бюджета города на исполнение вышеуказанного договора МУП «КВС» перечислены денежные средства на сумму 1 394 822 руб.

В связи с тем, что исполнение бюджетных обязательств, связанных с оказанием услуг и выполнением работ для муниципальных нужд в т.ч. при реализации целевых программ, согласно действующего законодательства должно производиться путем размещения муниципального заказа, действия Администрации по фактическому размещению муниципального заказа у конкретного исполнителя – МУП «КВС» без проведения публичных процедур (торгов) не допускают конкуренцию, а также обеспечивают для МУП «КВС» более выгодные условия хозяйственной деятельности.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещено осуществление органами местного самоуправления действий влекущих недопущение конкуренции.

Согласно ст. 4 Закона о защите конкуренции предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, обеспечивающее им более выгодные условия деятельности путем предоставления гражданских прав (в т.ч. денежных средств) является муниципальной

преференцией.

Пунктом 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещено предоставление хозяйствующим субъектам муниципальной преференции в нарушение требований, установленных антимонопольным законодательством.

Согласно позиции ответчика и заинтересованного лица, выделение рассматриваемых средств (субсидий) МУП «КВС» осуществлено в целях содержания имущества города (комплекс водоочистных сооружений), переданного Предприятию. Объекты переданные МУП «КВС» являются объектами социального назначения и напрямую связаны с исполнением полномочий города, в связи с чем свои действия ответчик считает законными и обоснованными.

2. Рассмотрев материалы дела, выслушав доводы сторон, а также исследовав доказательства по делу, Комиссия установила следующее:

Постановлениями Администрации от 06.07.2012 № 492 и от 01.11.2012 № 801, а также договорами о предоставлении указанных субсидий с МУП «КВС» установлено, что субсидии предоставляются в порядке статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) на безвозмездной и безвозвратной основе.

Вместе с тем, вышеуказанные акты и договоры субсидий одновременно предусматривают условие предоставления субсидий в виде выполнения работ:

- по разработке проектно-сметной документации на реконструкцию узла механической очистки, устройства блока первой степени очистки перед контактными осветлителями и реконструкция линии обработки промывных вод водоочистных сооружений «Сережино» (ВОС) г. Кингисеппа производительностью 40 000 куб.м/сутки (пункт 3 Порядка, пункт 1.1, 3.2.1 договора субсидии);

- изыскательные работы по реконструкции водоочистных сооружений «Сережино» (ВОС) г. Кингисеппа.

Постановлениями предусмотрена возможность заключения получателем субсидии договоров с подрядчиками (поставщиками) на осуществление работ (услуг).

Материалами дела установлено, что денежные средства выделялись в адрес предприятия за счет средств городского бюджета по факту выставляемых МУП «КВС» счетов на оплату работ по договору субсидии с приложением актов выполненных работ.

Таким образом, обязательства по указанным договорам предоставления субсидий в порядке статьи 78 БК РФ носили встречный и возмездный характер. Субсидии же, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе из бюджета юридическим лицам, не предполагают предоставление ими встречного эквивалента в виде товаров (работ, услуг) адресату, предоставившему субсидию, поскольку в силу ст. 78 БК РФ предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополучения доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Также, согласно материалам дела, выполнение работ, связанных с исполнением муниципальных заданий осуществлялось не силами МУП «КВС», а с помощью третьих лиц путем заключения с ними соответствующих договоров.

Так, МУП «КВС» были заключены 5 договоров на возмездное оказание услуг по выполнению работ с третьими лицами по предмету реализации муниципальных заданий. Данные договоры заключались Предприятием без проведения публичных процедур, в порядке коммерческой сделки по согласованной сторонами цене.

При этом, возмещение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг для нужд муниципального образования в рамках исполнения заказа было произведено на счет МУП «КВС» путем предоставления бюджетных средств в форме субсидий в размере, в т.ч. с учетом затрат по договорам субподряда.

В соответствии с п. 4, п. 26 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация водоснабжения населения, осуществление мероприятий по охране здоровья населения относится к вопросам местного значения поселения.

Частью 2 статьи 18 Закона № 131-ФЗ устанавливается, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

В силу ст. 1, 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, в том числе для реализации целевых программ являются муниципальными нуждами.

Согласно п. 1, 2 ст. 72 БК РФ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Согласно ст. 5 Закона № 94-ФЗ под размещением заказа понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим законом действия заказчиков по определению поставщиков в целях заключения с ними муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для мун. нужд, а в случае п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ иных гражданско-правовых договоров в любой форме.

Настоящий закон устанавливает единый порядок размещения муниципальных заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов, развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов (ст. 1).

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг – т.е. определение поставщиков и исполнителей для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением предусмотренных законом случаев.

Применение Федерального Закона № 94-ФЗ обязательно при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ или услуг для муниципальных нужд. Финансирование затрат на услуги для муниципальных нужд должно осуществляться за счет местного бюджета на основании контракта, заключенного по результатам торгов.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, 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 товар, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Таким образом, Администрация довела до единственного исполнителя – МУП «КВС» обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд г. Кингисеппа, в т.ч. возникших при реализации целевой программы, без проведения торгов, лишив неограниченный круг хозяйствующих субъектов возможности претендовать на выполнение этих заказов, недопустив конкуренцию.

Такие действия органа власти запрещены частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и их осуществление является нарушением антимонопольного законодательства.

3. Согласно п.1 ст. 78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополучения доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Согласно положениям (ч. 1 ст. 2, ст. 3, ст. 7) Федерального закона от 14.11.2001 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество, является юридическим лицом, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В соответствии с Уставом МУП «КВС» от 16.12.2011 № 675 (п.п. 1.5, 5.1.) предприятие является коммерческой организацией и создано в т.ч. в целях получения прибыли и для достижения целей вправе осуществлять в деятельность по разработке проектов строительства и реконструкции систем водоснабжения и водоотведения (п. 5.4.39)

Согласно ст. 4 Закона о защите конкуренции, хозяйствующим субъектом является коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Таким образом, унитарные предприятия, являясь хозяйствующими субъектами и полноправными участниками товарного рынка, равно как и другие его участники воздействуют на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Подпунктом 3 п. 2 ст. 78 БК РФ установлено, что нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам должны определять: категории и (или) критерии отбора юридических лиц, имеющих право на получение субсидий, цели, условия и порядок предоставления субсидий и др. – т.е. адресованы неопределенному кругу лиц.

Из системного анализа ч. 1, 2 ст. 50, ч. 1, 4 ст. 21 Закона № 131-ФЗ следует, что сами по себе органы местного самоуправления не могут предоставлять субсидии унитарным предприятиям только лишь в силу их организационно-правовой формы, а положения ст. 78 БК РФ не предусматривают возможности предоставления субсидий указанным предприятиям только лишь потому, что за ними закреплено муниципальное имущество, поскольку согласно ст. 78 БК РФ, субсидии предоставляются производителям товаров, работ и услуг.

Помимо этого, софинансирование деятельности унитарных предприятий за счет бюджетов образований противоречит целям создания и условиям деятельности таких предприятий, поскольку в силу ст. 8, ст. 15 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях» предприятие может

быть создано в случае необходимости использования имущества и в целях извлечения из него прибыли, а в случае его убыточности, настоящий закон возлагает на собственника предприятия обязанность уменьшить его уставный фонд (изъять имущество из хозяйственного ведения) вплоть до реорганизации и ликвидации предприятия, в обратном случае закон предусматривает право кредиторов унитарного предприятия (контрагентов) потребовать от него прекращения или досрочного исполнения обязательств и возмещения причиненных им убытков.

Таким образом, из анализа природы хозяйственной деятельности унитарного предприятия усматривается необходимость самоокупаемости его финансовой деятельности, что исключает возможность органа власти в приоритетном порядке субсидировать предприятие как в целях возмещения его затрат, так и в целях производства им определенных товаров и услуг. Таким образом, унитарные предприятия находятся в равных условиях ведения коммерческой деятельности с хозяйствующими субъектами того или иного товарного рынка.

Принятие Постановления о выделении субсидии не кругу лиц определенной категории, а конкретному получателю лишает других хозяйствующих субъектов возможности претендовать на получение этой субсидии и создает преимущество в получении объекта гражданского права (денежных средств) отдельному лицу.

Помимо этого, Администрация, удовлетворяя потребности муниципального образования посредством выделения бюджетных средств Предприятию без осуществления процедуры размещения заказа путем проведения торгов, создала ему преимущество, лишив доступа к соответствующему товарному рынку иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих проектные работы на территории Ленинградской области.

Предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем предоставления объектов гражданских прав (в т.ч. денежных) является муниципальной преференцией и возможно только в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции, который предусматривает в т.ч. закрытый перечень целей в которых муниципальная преференция может быть предоставлена, а также необходимость её согласования с антимонопольным органом. Предоставление указанной преференции в нарушение установленных требований запрещено п. 7 ч. 1 ст. 15 настоящего закона.

Учитывая вышеуказанные обстоятельства, безвозмездное предоставление МУП «КВС» денежных средств из бюджета города в т.ч. в целях возмещения его затрат по управлению имуществом, находящемся в его ведении, а также размещение у него муниципальных заказов без проведения публичных торгов является муниципальной преференцией и возможно только в соответствии с требованиями, установленными главой 5 Закона о защите конкуренции, которые не были соблюдены Администрацией и повлекли нарушение антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 и 2 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области, выразившихся в принятии муниципальных актов - Постановлений от 06.07.2012 № 492, от 01.11.2012

№ 801, а также в заключении с МУП «КВС» договоров от 06.07.2012 № 28-0502/2012, от 02.11.2012 № 35-0502/2012 с последующей их реализацией (оплатой), нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать в действиях Администрации МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской, выразившихся в принятии муниципальных актов - Постановлений от 06.07.2012 № 492, от 01.11.2012 № 801, а также в заключении с МУП «КВС» договоров от 06.07.2012 № 28-0502/2012, от 02.11.2012 № 35-0502/2012 с последующей их реализацией (оплатой), нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. В связи с прекращением действия Постановлений от 06.07.2012 № 492, от 01.11.2012 № 801 и договоров от 06.07.2012 № 28-0502/2012, от 02.11.2012 № 35-0502/2012, предписание Администрации МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области не выдавать.

4. Направить уполномоченному должностному лицу Ленинградского УФАС России материалы дела для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии со статьей 14.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

В соответствии со статьей 52 Закона «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.