РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-234/00-23-13

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «09» декабря 2013г.

В полном объеме решение изготовлено «23» декабря 2013г.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...>, рассмотрев дело № 1-15-234/00-23-13 по признакам нарушения Смоленским городским советом (214000, Смоленская область, г. Смоленск, ул. Октябрьской Революции, д.1/2) (далее - Совет), Администрацией города Смоленска (214000, Смоленская область, г. Смоленск, ул. Дзержинского, д. 11) (далее - Администрация), Управлением дорожного хозяйства Администрации города Смоленска (214000, Смоленская область, г. Смоленск, ул. Дзержинского, д. 11) (далее — УДХ Администрации) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступило обращение Главы г. Смоленска (от 13.05.2013 № 36455/13) о наличии признаков нарушения требований Закона о защите конкуренции в действиях Администрации, выразившихся в проведении конкурса на право получения из бюджета г. Смоленска субсидии юридическим лицам и индивидуальным предприятиям в целях оплаты выполнения работ, оказания услуг в сфере ремонта и содержания автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий г. Смоленска, отнесенных к вопросам местного значения и являющихся муниципальной нуждой, в нарушение процедур размещения заказов путем проведения торгов согласно 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).

Приказом ФАС России от 05.09.2013 № 568/13 возбуждено дело № 1-15-234/00-23-13 по признакам нарушения Советом, УДХ Администрации части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ФАС России поступили обращения ООО «Дорспецстрой» (от 19.08.2013 № 67762/13) о наличии признаков нарушения требований Закона о защите конкуренции в действиях Администрации, выразившихся в проведении конкурсов на право получения из бюджета г. Смоленска субсидий юридическим лицам и индивидуальным предприятиям в целях оплаты выполнения работ, оказания услуг в сферах специализированной уборки территорий г. Смоленска, содержания сетей ливневой канализации, содержания остановок общественного транспорта;

содержания, благоустройства и озеленения территории г. Смоленска, организации и содержания мест захоронения, содержания гидротехнических сооружений, отнесенных к вопросам местного значения и являющихся муниципальными нуждами, в нарушение процедур размещения заказов путем проведения торгов согласно Закона 94-ФЗ.

По мнению ООО «Дорспецстрой», неразмещение Администрацией заказа в порядке, предусмотренном Законом № 94-ФЗ, нарушает законные права и интересы ООО «Дорспецстрой», создает для ООО «Дорспецстрой» необоснованные препятствия к участию в конкурсных процедурах на выполнение вышеуказанных работ, оказание услуг, возможности конкурировать в этих сферах за получение бюджетных средств, и, как следствие, приводит к ограничению конкуренции.

На заседании Комиссии ФАС России 12.11.2013 принято решение о привлечении дополнительно в качестве заявителя - ООО «Дорспецстрой», в качестве ответчика - Администрацию по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Изучив представленные в ходе рассмотрения дела материалы и документы, Комиссия ФАС России установила следующее.

I. Решением Совета от 28.12.2012 № 798 «О бюджете г. Смоленска на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее – Решение о бюджете) утвержден бюджет г. Смоленска на 2013 год и на плановый период 2014-2015 годов.

Пунктом 17 Решения о бюджете предусмотрено предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сферах:

- ремонта и содержания автомобильных городских дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий, находящихся в собственности г. Смоленска;

- содержания, благоустройства и озеленения территории г. Смоленска, организации и содержания мест захоронения, содержания гидротехнических сооружений;

- специализированной уборки территорий г. Смоленска, содержания сетей ливневой канализации, содержания остановок общественного транспорта.

Правом определения категорий и (или) критериев отбора хозяйствующих субъектов – производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий, условия и порядок предоставления субсидий указанным лицам, а также порядок их возврата в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, наделена Администрация.

II. В соответствии со статьей 22 Положения о бюджетном процессе г. Смоленска, утвержденного решением Совета от 29.02.2008 № 783, Администрацией разработан и письмами от 15.11.2012 № 1-5207, от 22.11.2012 № 1-5305, от 26.12.2013 № 1-5847 внесен в Совет на рассмотрение проект бюджета на 2013 год и плановые 2014-2015 года (далее — Проект решения о бюджете), предусматривающий предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным

предпринимателям в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в вышеуказанных сферах.

Во исполнение Пункта 17 Решения о бюджете Администрацией разработаны порядки предоставления из бюджета г. Смоленска субсидий хозяйствующим субъектам в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в вышеуказанных сферах, утвержденные:

- постановлением Администрации от 31.01.2013 № 112-амд «Об утверждении порядка предоставления из бюджета г. Смоленска субсидий в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сфере ремонта и содержания автомобильных городских дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий, находящихся в собственности г. Смоленска» (далее — порядок № 112-адм);

- постановлением Администрации от 31.01.2013 № 113-амд «Об утверждении порядка предоставления из бюджета г. Смоленска субсидий в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сфере содержания, благоустройства и озеленения территории г. Смоленска, организации и содержания мест захоронения, содержания гидротехнических сооружений» (далее — порядок № 113-адм);

- постановлением Администрации от 28.01.2013 № 68-амд «Об утверждении порядка предоставления из бюджета г. Смоленска субсидии в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг по специализированной уборке территорий г. Смоленска, содержания сетей ливневой канализации, содержания остановок общественного транспорта» (далее — порядок № 68-адм).

III. По результатам проведенного в соответствии с Решением о бюджете, порядком № 112-адм УДХ Администрации отбора хозяйствующих субъектов на право предоставления субсидии из бюджета г. Смоленска МКП «Дормостстрой» признан победителем. Между УДХ Администрации и МКП «Дормостстрой» заключен договор на предоставление из бюджета г. Смоленска субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сфере ремонта и содержания автомобильных городских дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий от 19.03.2013 № 57.

Заявка на участие ООО «Дорспецстрой» в отборе хозяйствующих субъектов на право предоставления субсидии из бюджета г. Смоленска отклонена по причине несоответствия условиям отбора.

По результатам проведенного в соответствии с Решением о бюджете, порядком № 68-адм, УДХ Администрации отбора хозяйствующих субъектов на право предоставления субсидии из бюджета г. Смоленска МКП «Спецавто» признан победителем. Между УДХ Администрации и МКП «Спецавто» заключен договор на предоставление из бюджета г. Смоленска субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сфере специализированной уборки территории г. Смоленска, содержания сетей ливневой канализации, содержания остановок общественного транспорта от 18.03.2013 № 53.

Заявка на участие ООО «Дорспецстрой» в отборе хозяйствующих субъектов на право предоставления субсидий из бюджета г. Смоленска отклонена по причине несоответствия условиям отбора.

По результатам проведенного в соответствии с Решением о бюджете, порядком № 113-адм Управлением жилищно-коммунального хозяйства Администрации (далее — УЖКХ Администрации) отбора хозяйствующих субъектов на право предоставления субсидий из бюджета г. Смоленска МКП «Зеленстрой» признан победителем. Между Управлением и МКП «Зеленстрой» заключен договор на представление из бюджета г. Смоленска субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сфере содержания, благоустройства и озеленения территории г. Смоленска, организации и содержания мест захоронения, содержания гидротехнических сооружений от 12.03.2013 № 44.

IV. В соответствии с пунктами 5, 23-25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 131-ФЗ), статье 10 Устава г. Смоленска к вопросам местного значения относятся, в частности:

- 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;

- организация в границах городского округа водоснабжения населения, водоотведения, в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- организация работ по благоустройству территории городского округа, включая озеленение территории.

Часть 2 статьи 18 Закона 131-ФЗ устанавливает, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона № 94-ФЗ обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных образований, в работах, услугах, поставке товаров, необходимых для решения вопросов местного значения, являются муниципальными нуждами.

Таким образом, в соответствии со статьями 1 и 3 Закона № 94-ФЗ содержание и ремонт автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий в границах муниципального образования, уборка территорий

муниципального образования, содержание сетей ливневой канализации, содержание остановок общественного транспорта, содержание, благоустройство и озеленение территории муниципального образования, организация и содержание мест захоронения, содержание гидротехнических сооружений отнесены к вопросам местного значения и являются муниципальными нуждами.

Частью 1 статьи 53 Закона 131-ФЗ установлено, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ).

Согласно пунктам 1, 2 статьи 72 БК РФ, статье 54 Закона 131-ФЗ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд производится в соответствии с Законом 94-ФЗ. Муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных ассигнований.

В соответствии со статьей 5 Закона 94-ФЗ под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Согласно статье 8 Закона 94-ФЗ участниками размещения заказов являются лица, претендующие на заключение муниципального контракта. Участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Из статьи 2 Закона 94-ФЗ следует, что нормы права, содержащиеся в иных Федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

Следовательно, применение норм Закона 94-ФЗ обязательно при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для муниципальных нужд.

Согласно 78 статье БК РФ юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам могут представляться субсидии на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных расходов в случаях производства (реализации) товаров, выполнения работ, оказания услуг. Порядок предоставления субсидий устанавливается органами местного самоуправления самостоятельно.

В случаях, предусмотренных Законом №94-ФЗ, Президент Российской Федерации (далее - РФ), Правительство РФ вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное

правовое регулирование в сфере размещения заказов, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Однако, органу местного самоуправления не предоставлены полномочия по установлению порядка финансирования выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд, а также установлению категории и (или) критериев отбора хозяйствующих субъектов для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд.

Таким образом, статья 78 БК РФ не подлежит применению в случае выделения бюджетных средств на оплату работ по решению вопросов местного значения, являющихся муниципальными нуждами, поскольку порядок расходования бюджетных средств и отбора хозяйствующих субъектов для выполнения вышеуказанных работ установлен специальными нормами 72 статьи БК РФ, Закона 94-ФЗ, Закона 131-ФЗ, а именно путем размещения муниципального заказа.

В материалах дела имеются заключение Контрольно-счетной палаты г. Смоленска на Проект бюджета (от 20.12.2012 № 165), а также письмо руководителя аппарата Счетной палаты РФ (от 30.01.2013 № 15-01/47) подтверждающие выводы комиссии ФАС России.

V. Финансирование работ для муниципальных нужд путем предоставления субсидий без обязательного соблюдения процедур, предусмотренных Законом № 94-ФЗ создает предпосылки для нарушения прав хозяйствующих субъектов на товарных рынках, на которых муниципальное образование в лице своих органов выступает заказчиком товаров, работ, услуг, поскольку ограничивает право хозяйствующих субъектов конкурировать за получение бюджетных денежных средств в случае проведения торгов, право на обжалование результатов торгов, в порядке, предусмотренном Законом № 94-ФЗ, создает или может создать преимущественные условия осуществления деятельности для отдельных хозяйствующих субъектов, что приводит и (или) может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Пунктом 2 порядка № 112-адм определены, в частности, следующие критерии отбора хозяйствующих субъектов, претендующих на получение субсидий:

- наличие свидетельства на разработку пректно-сметной документации, выданного саморегулироемой организацией в соответствии с действующим законодательством.

- наличие производственно-технологической лаборатории.

- государственная регистрация хозяйствующего субъекта на территории г. Смоленска.

Пунктами 2 порядка № 113-адм, порядка №68-адм определен, в частности, следующий критерий отбора хозяйствующих субъектов, претендующих на получение субсидий - государственная регистрация хозяйствующего субъекта на территории г. Смоленска.

Однако, действующим законодательством РФ не установлено требований о необходимости наличия у хозяйствующим субъектов свидетельства на разработку проектно-сметной документации (ОКВЭД — 74.20.13) для осуществления ими деятельности, связанной с выполнением работ, оказанием услуг в сфере строительства и ремонта автомобильных дорог (ОКВЭД — 45.23.1).

Кроме того, пунктом 17 Решения о бюджете не регламентировано представление субсидий хозяйствующим субъектам на возмещение затрат по осуществлению деятельности в области инженерно-технического проектирования.

Действующим законодательством РФ не установлено требований о необходимости наличия у хозяйствующим субъектов производственно-технологической лаборатории для осуществления ими деятельности, связанной с выполнением работ, оказанием услуг в сфере строительства и ремонта автомобильных дорог.

В соответствии с статьей 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Таким образом, порядки № 112-адм, №113-адм, № 68-адм содержат не предусмотренные законодательством Российской Федерации излишние требования к хозяйствующим субъектам - участникам отбора на право получения субсидий из бюджета г. Смоленска, создают ограничения по кругу лиц в границах регистрации г. Смоленска, и ставят в зависимость получение хозяйствующими субъектам субсидии от наличия свидетельства на разработку пректно-сметной документации, наличия производственно-технологической лаборатории.

Согласно информации, предоставленной на запросы ФАС России от 10.07.2013 № КА/26733/13, от 11.10.2013 № АГ/39747/13 Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Смоленской области, на территории г. Смоленска и Смоленской области зарегистрировано и осуществляют хозяйственную деятельность 232 хозяйствующих субъекта основным видом деятельности которых по коду ОКВЭД 45.23.1 является строительство и ремонт автомобильных дорог, 287 хозяйствующих субъекта, основным видом деятельности которых по коду ОКВЭД 90.00.1 является удаление и обработка сточных вод, 46 хозяйствующих субъектов, основным видом деятельности которых по коду ОКВЭД 90.00.3 является уборка территорий.

Следовательно, рынки возмездного выполнения работ, оказания услуг в сферах содержания и ремонта автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий, уборки территорий, содержание сетей ливневой канализации, содержания остановок общественного транспорта, содержания, благоустройства и озеленения территории, организации и содержания мест захоронения, содержания гидротехнических сооружений являются конкурентными.

Согласно информации, предоставленной на запрос ФАС России от 04.06.2013 № АГ/21602/13 в адрес участников рынков, 4 хозяйствующие субъекта, имеющих государственную регистрацию в административных границах Смоленской области, а также на территории г. Смоленска высказали свою

заинтересованность в участии в конкурсах, проводимых в соответствии с нормами Закона № 94-ФЗ на право заключения муниципальных контрактов, связанных с выполнением работ, оказанием услуг в сферах содержания и ремонта автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений на них и дворовых территорий.

Указанные действия привели (могли привести) к созданию хозяйствующим субъектам необоснованных препятствий к участию в торгах по выполнению заказа на выполнение работ, оказание услуг в рассматриваем сферах, и, как следствие, к ограничению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, действия Совета, выразившиеся в принятии Решения о бюджете, в части, предусматривающей предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям - производителям товаров, работ, услуг, осуществляющим деятельность на территории муниципального образования г. Смоленска, относящихся к муниципальным нуждам, без осуществления процедур размещения заказов путем проведения торгов в соответствии с требованиями Закона №94-ФЗ, что приводит к ограничению конкуренции, содержат нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Действия Администрации города Смоленска, выразившиеся в разработке и внесении на рассмотрение в соответствии со статьей 22 Положения о бюджетном процессе г. Смоленске Проекта бюджета в Совет в части, предусматривающей предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям - производителям товаров, работ, услуг, осуществляющим деятельность на территории муниципального образования г. Смоленска, относящихся к муниципальным нуждам, без осуществления процедур размещения заказов путем проведения торгов в соответствии с требованиями Закона №94-ФЗ, а также во исполнение Решения о бюджете утверждение порядка №112-адм, порядка № 113-адм, порядка № 68-адм, которые устанавливают требования к претендентам на право получения субсидий, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, что приводит к ограничению конкуренции, содержат нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия ФАС России считает, что УДХ Администрации, УЖКХ Администрации являлись исполнителями Решения о бюджете и не могли провести аукционы в соответствии с 94-ФЗ, под цели которых бюджетом г.Смоленска не закреплено их финансирование. Действия по отбору хозяйствующих субъектов на право получения субсидий из бюджета г. Смоленска в соответствии с порядками № 113-адм, № 112-адм, № 68-адм, а также фактическое представление субсидий путем заключения договоров с МКП не содержат нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш И Л А:

1. Признать в действиях Совета нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в издании Решения о бюджете № 798 в части, предоставления субсидий хозяйствующим субъектам - производителям товаров, работ, услуг, относящихся к муниципальным нуждам, в нарушение требований Закона № 94-ФЗ, что привело к ограничению конкуренции.

2. Признать в действиях Администрации нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части необоснованного препятствования осуществления хозяйственной деятельности, выразившееся:

- в разработке и внесении на рассмотрение Проекта бюджета в Совет, в части, предусматривающей предоставление субсидий хозяйствующим субъектам - производителям товаров, работ, услуг, относящихся к муниципальным нуждам, без осуществления процедур размещения заказов путем проведения торгов в соответствии с требованиями Закона №94-ФЗ;

- в утверждении, во исполнение Решения о бюджете №798, порядков № 112-адм, № 113-адм, № 68-адм, которые устанавливают требования к претендентам на право получения субсидий, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, что привело к ограничению круга хозяйствующих субъектов, которые могли бы претендовать на получение субсидий при размещении заказа путем проведения торгов в соответствии с Законом № 94-ФЗ, и тем самым привело к ограничению конкуренции.

3. Прекратить дело в отношении УДХ Администрации по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях данного лица.

4. Выдать Совету предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

5. Выдать Администрации предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.