

РЕШЕНИЕ

«25» июля 2014 г.

г. Кемерово

Резолютивная часть объявлена «18» июля 2014 г.

Решение в полном объеме изготовлено «25» июля 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:	Кухарская Н.Е. – руководитель управления;
Члены Комиссии:	Полякова Ю.А. – начальник отдела контроля органов власти;
	Саврасов М.Г. – главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти;
	Горовых К.П. – ведущий специалист – эксперт отдела контроля органов власти.

при участии:

- <...> – представителя управления по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа;

- <...> – представителя муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок»;

- <...> – представителя муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок».

- <...> – представителя ООО «АвтоЛайн»;

- <...> – представителя ООО «АвтоЛайн»;

- индивидуального предпринимателя <...>;

- <...> – представителя ИП <...>.

рассмотрев дело № 54/А-16-2014, возбужденное по признакам нарушения управлением по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа (654005, г. Новокузнецк, пр. Кирова, 71), муниципальным казенным предприятием «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа (654080, г. Новокузнецк, пр. Строителей, 55) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

установила:

По результатам рассмотрения обращения ООО «АвтоЛайн», ИП <...> приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области от 23.06.2014 г. № 142 было возбуждено дело № 54/А-16-2014 г. по признакам нарушения управлением по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа, муниципальным казенным предприятием «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в заключении 09.01.2013, 27.12.2013 г. ограничивающих конкуренцию соглашений о предоставлении субсидий из местного бюджета на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с выполнением работ (оказанием услуг) для нужд Новокузнецкого городского округа, а именно: затрат, связанных с оказанием услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта.

Определением от 23.06.2014 г. дело № 54/А-16-2014 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено к рассмотрению на 18.07.2014 г. на 10 часов 00 минут.

07.07.2014 г. в адрес Кемеровского УФАС России от управления по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа, муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа поступили письменные пояснения по изложенным в материалах дела № 54/А-16-2014 обстоятельствам.

На заседании комиссии, состоявшемся 18.07.2014 г., представители управления по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа, муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа не признали факт нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поддержали доводы, изложенные в пояснениях, предоставленных 07.07.2014 г. в Комиссию Кемеровского УФАС России, указав на то, что субсидии муниципальному казенному предприятию «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа для оказания услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа были предоставлены, в том числе на основании статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Более подробно доводы изложены в пояснениях.

Также представителями управления по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа, муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа было заявлено ходатайство об отложении рассмотрения дела в связи с необходимостью привлечения к участию в рассмотрении дела № 54/А-16-2016 администрации Новокузнецкого городского округа в качестве ответчика в связи с тем, что субсидии муниципальному казенному предприятию «По организации

пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа для оказания услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа были предоставлены с учетом Правил предоставления из местного бюджета субсидий муниципальным казенным предприятиям, подведомственным управлению по транспорту и связи г. Новокузнецка, утвержденными постановлением администрации г. Новокузнецка от 15.08.2011 № 126.

В удовлетворении указанного ходатайства отказано в связи с тем, что указанный выше правовой акт администрации Новокузнецкого городского округа не имеет значения для рассмотрения настоящего дела.

Представители ООО «АвтоЛайн», присутствующие 18.07.2014 на заседании Комиссии, поддержали доводы, изложенные в заявлении от 28.03.2014, а также сообщили, что общество располагает соответствующей возможностью для осуществления диспетчерского регулирования, при этом субсидии на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с оказанием услуг по диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта предоставляются только МКП ОПП.

Представитель ИП <...> поддержал доводы, изложенные в заявлении от 03.04.2014.

Изучив материалы дела № 54/А-16-2014 о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия Кемеровского УФАС России установила следующее:

09.01.2013 г. между управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка и муниципальным казенным предприятием «По организации пассажирских перевозок» (далее – МКП ОПП) было заключено соглашение № 2 о предоставлении субсидий из местного бюджета на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с оказанием услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа.

Согласно пункту 1.2 указанного выше соглашения субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с оказанием услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта.

Сумма субсидий на 2013 год составила 28 722 000 руб. (пункт 1.5. соглашения).

Управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка для МКП ОПП был определен состав работ, а именно: организация и координирование движения городского и пригородного пассажирского транспорта, диспетчерское регулирование движения городского и пригородного пассажирского транспорта, обеспечение рулонной билетной продукцией лиц, осуществляющих перевозку пассажиров автомобильным и городским электрическим транспортом, изготовление (с привлечением подрядчика) и распространение среди граждан города, предприятий, учреждений, прочих юридических лиц единых месячных проездных билетов для проезда в г. Новокузнецке на всех видах городского пассажирского транспорта, выполняющего муниципальный заказ на право

осуществления пассажирских перевозок.

Аналогичное соглашение также было заключено 27.12.2013 г. Сумма субсидий на 2014 год составила 29 112 000 руб. (пункт 1.6. соглашения).

29.01.2014 г. управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка был издан приказ № 1 «Об установлении муниципального задания муниципальному казенному предприятию «По организации пассажирских перевозок Новокузнецкого городского округа», согласно которому директору МКП ОПП поручено довести муниципальное задание до работников предприятия и организовать его надлежащее и качественное исполнение.

Установлено, что между МКП ОПП и рядом хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозку пассажиров транспортом общего пользования на маршрутной сети г. Новокузнецка, были заключены договоры на организацию и диспетчерское регулирование движения пассажирского транспорта (далее - договор).

Согласно пункту 2.1.1 договора МКП ОПП обязано осуществлять организацию и диспетчерское регулирование подвижного состава Перевозчика посредством автоматизированной системы диспетчерского управления на основе технологий навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС и передвижных диспетчерских пунктов.

В соответствии с пунктом 2.3.11 договора Перевозчик обязан оплачивать услуги, оказываемые МКП ОПП, на условиях, указанных в п. 3 (стоимость услуг и порядок расчетов) настоящего договора.

Пунктом 3 договора установлено, что стоимость услуг на момент заключения настоящего договора составляет 2 572,02 руб. в том числе НДС (18%) 392,34 руб., в месяц за одно транспортное средство.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131-ФЗ) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с подпунктом 32 пункта 2 статьи 45 Устава города Новокузнецка, принятого Постановлением Совета народных депутатов города Новокузнецка от 07.12.2009 г. № 11/117, к полномочиям администрации города Новокузнецка относится: создание условий для предоставления транспортных услуг населению, утверждение маршрутов и графиков движения городского транспорта, привлечение на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятий и организаций, действующих на территории городского округа.

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

Работы по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта, на выполнение которых выделяются субсидии,

являются потребностью Новокузнецкого городского округа, необходимы для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органа местного самоуправления, так как направлены, в том числе на создание необходимых условий для транспортного обслуживания населения

г. Новокузнецка, следовательно, выполнение данных работ и оказание данных услуг относится к муниципальным нуждам.

Решение вопросов местного значения является расходным обязательством муниципального образования, обусловленным законом, и должно предусматриваться в бюджете города в качестве самостоятельного расходного обязательства на очередной финансовый год и не должны компенсироваться посредством предоставления субсидий.

Согласно [части 1 статьи 72](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Формирование и размещение муниципального заказа осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (действовавшего в момент заключения соглашений о предоставлении субсидий, далее – Закон № 94 - ФЗ).

В [части 2 статьи 3](#) Закона № 94-ФЗ определено, что под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

В соответствии с [частью 2 статьи 10](#) Закона № 94-ФЗ во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным [законом](#).

Следовательно, применение норм законодательства Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд является обязательным при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для муниципальных нужд.

Как следует из материалов дела № 54/А-16-2014 о нарушении антимонопольного законодательства (соглашения о предоставлении субсидий из местного бюджета на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с оказанием услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа от 09.01.2013, 27.12.2013), субсидии МКУ ОПП предоставляются в связи с оказанием последним работ по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта. Во исполнение условий соглашений управление по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка

перечисляло МКУ ОПП денежные средства из местного бюджета, то есть фактически со стороны управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка размещался заказ на определенные виды работ, а МКУ ОПП обеспечивало оказание данных услуг (выполнение работ).

При этом перечисленные работы и услуги относятся к муниципальным нуждам, следовательно, исполнитель данных работ должен определяться путем проведения торгов (потенциальные исполнители работ связанных с оказанием работ по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта должны быть публичным образом информированы о потребностях муниципального образования и его намерениях заключения такого соглашения).

Федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не предусмотрено право органов местного самоуправления Российской Федерации устанавливать ограничения прав хозяйствующих субъектов на осуществление предпринимательской деятельности в сфере организации и диспетчерского регулирования движения городского пассажирского транспорта.

Согласно пункту 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Реализация данных соглашений привела к недопущению возникновения конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в указанных сферах, предоставлению преимущественных условий для МКП ОПП в сфере выполнения указанных работ, созданию возможности для МКП ОПП в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара (работ и услуг) на соответствующих товарных рынках.

Действия управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка, муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок» по заключению 09.01.2013, 27.12.2013 г. ограничивающих конкуренцию соглашений о предоставлении субсидий из местного бюджета на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с выполнением работ (оказанием услуг) для нужд Новокузнецкого городского округа, привели (могли привести) к ограничению доступа иных хозяйствующих субъектов на соответствующие товарные рынки, нарушению их прав и законных интересов в сфере осуществления предпринимательской деятельности, вступают в противоречие с требованиями пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Ссылка представителей управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка, муниципального казенного предприятия «По организации пассажирских перевозок» на статью 78 Бюджетного кодекса РФ, приведенную в качестве обоснования правомерности заключения спорных соглашений о предоставлении субсидий из местного бюджета на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с оказанием услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа от 09.01.2013, 27.12.2013, не может быть принята, поскольку указанная норма права не устанавливает исключения, и не содержит положений о том, что предоставление субсидий являлось одной из форм размещения заказов для муниципальных нужд и при предоставлении субсидий не требуется проведение торгов. Из указанной нормы не следует, что субсидии выделяются в целях покрытия расходов на оказание услуг и выполнение работ для муниципальных нужд.

Установленные статьей 78 Бюджетного кодекса РФ денежные средства (субсидии) нельзя расценивать как оплату за реализованные товары, работы, услуги. Субсидии являются бюджетными средствами, предоставляемыми юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям на безвозмездной основе **и безвозвратной основе** в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Имущество (работы, услуги) или имущественные права считаются полученными безвозмездно, если получение этого имущества (работ, услуг) или имущественных прав не связано с возникновением у получателя обязанности передать имущество (имущественные права) передающему лицу (выполнить для передающего лица работы, оказать передающему лицу услуги) (часть 2 статьи 248 Налогового кодекса РФ).

Между тем, МКП ОПП получало субсидии за оказание конкретных услуг и выполнение работ, указанных в соглашениях от 09.01.2013, 27.12.2013.

Поскольку выполняемые работы и оказываемые услуги носили возмездный характер, их финансирование за счет местного бюджета не соответствует понятию субсидий, приведенному в статье 78 Бюджетного кодекса РФ.

Указанное выше также подтверждает, что фактически управление по транспорту и связи администрации Новокузнецкого городского округа выбрало исполнителя работ для муниципальных нужд, а именно: работ, связанных с организацией и диспетчерским регулированием движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа, путем выделения субсидий данному хозяйствующему субъекту (МКП ОПП).

Комиссия Кемеровского УФАС России не может согласиться с доводом управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка о том, что к рассматриваемым отношениям применима статья 20 Федерального закона от 14.12.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» по следующим основаниям:

В соответствии с пунктом 2 статьи 20 указанного выше закона собственник имущества казенного предприятия вправе, в том числе доводить до казенного

предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Вместе с тем, ФЗ № 94-ФЗ (действовавшего в период заключения соглашений) устанавливал единый порядок размещения муниципальных заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов ([статья 1](#)).

Из [статьи 2](#) ФЗ № 94-ФЗ следует, что нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг (то есть определение поставщиков, исполнителей) для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных данным Законом ([пункт 2 статьи 10](#) ФЗ № 94-ФЗ).

Основания размещения муниципального заказа без проведения торгов, запроса котировок установлены [статьей 55](#) названного Закона.

В соответствии с [пунктами 5, 14 части 2 статьи 55](#) ФЗ № 94-ФЗ размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), являющегося унитарным предприятием, осуществляется заказчиком в случае, если возникла потребность в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, соответствующие полномочия которых устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации либо осуществляются выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд на сумму, не превышающую установленного Центральным Банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке.

Применение ФЗ № 94-ФЗ обязательно при условии использования средств бюджета (федерального, регионального или муниципального), которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Кемеровским УФАС России было установлено, что МКП ОПП не обладает исключительным правом на выполнение отдельных видов работ (оказание услуг) в соответствии с полномочиями, которые устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации или субъектами Российской Федерации, обязательных для исполнения заказов на поставки товаров,

выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд города Новокузнецка, и финансирование работ, указанных в Правилах за счет бюджетных средств осуществлялось в сумме, превышающей установленный Центральным Банком Российской Федерации предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке.

Таким образом, заключив 09.01.2013, 27.12.2013 г. соглашения о предоставлении субсидий из местного бюджета на возмещение экономически-обоснованных затрат (убытков), связанных с оказанием услуг по организации и диспетчерскому регулированию движения городского пассажирского транспорта для нужд Новокузнецкого городского округа, управление по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка и муниципальное казенное предприятие «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа нарушили требования пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Кемеровского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать управление по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка нарушившим пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Признать муниципальное казенное предприятие «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа нарушившим пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
3. Выдать управлению по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
4. Выдать муниципальному казенному предприятию «По организации пассажирских перевозок» Новокузнецкого городского округа предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Кемеровской области в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

Члены Комиссии: Отпуск, приказ от 08.07.2014 № 119-о Ю.А. Полякова

М.Г. Саврасов

К.П. Горовых