Комитету по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска

ул. Тимирязева, 36, г. Челябинск, 454091

МУП «Городская техническая инспекция Администрации города Челябинска»

ул. Энтузиастов, 26 «б», г. Челябинск

**РЕШЕНИЕ**

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена «29» мая 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено «10» июня 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Председатель  Комиссии: | Сапрыкина Н.В. | - | заместитель руководителя Челябинского УФАС России; |
| Члены Комиссии: | Соболевская Т.М. | - | начальник отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России; |
|  | Заводская М.А. | - | главный специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России, |

рассмотрев дело № 30-07/13 по признакам нарушения Комитетом по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (далее – Комитет) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

**УСТАНОВИЛА:**

По результатам проведения Челябинским УФАС России плановой выездной проверки в действиях Комитета по наделению МУП «Городская техническая инспекция Администрации города Челябинска» (далее – МУП «ГТИ») полномочиями органа местного самоуправления по организации благоустройства территории городского округа, владению, пользованию и распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа, дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения путем утверждения отдельных абзацев пункта 10 Устава предприятия установлены признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комитетом в адрес Челябинского УФАС России письмом от 23.01.2013 представлены возражения на акт проверки, из которых следует, что указанные в Уставе МУП «ГТИ» виды деятельности фактически предприятием не осуществляются. Для решения вопросов местного значения в сфере благоустройства и санитарного содержания городских территорий в муниципальном образовании «город Челябинск» созданы и наделены специальными полномочиями отраслевые функциональные органы Администрации города Челябинска – Управление дорожного хозяйства Администрации города Челябинска и Управление благоустройства города Челябинска.

В настоящее время МУП «ГТИ» находится в стадии ликвидации (Распоряжение Администрации города Челябинска от 16.04.2013 № 2084-к, сообщение в ИФНС России по Курчатовскому району г. Челябинска от 16.04.2013, уведомление о принятии решения о ликвидации юридического лица от 16.04.2013, уведомление о формировании ликвидационной комиссии от 16.04.2013, свидетельство ИФНС России по Центральному району г. Челябинска о внесении записи в ЕГРЮЛ о принятии решения о ликвидации юридического лица от 24.04.2013, свидетельство ИФНС России по Центральному району г. Челябинска о внесении записи в ЕГРЮЛ о формировании ликвидационной комиссии от 24.04.2013, договор № 21-Л/ГТИ от 16.04.2013 на выполнение услуг по ликвидации МУП «ГТИ»).

На заседании Комиссии представитель МУП «ГТИ» поддержал доводы, изложенные в письменных пояснениях от 15.04.2013 исх. № 129/03, отметив следующее.

МУП «ГТИ» создано органом местного самоуправления в целях координации работ, связанных с нарушением благоустройства, производства земляных работ и осуществления контроля за их проведением. С целью обеспечения реализации полномочий Решением Челябинской городской Думы от 28.10.2003 № 29/4 утверждены Правила производства земляных и иных работ, влекущих нарушение благоустройства или естественного природного ландшафта на территории города Челябинска, которыми на МУП «ГТИ» возложены соответствующие полномочия.

Контроль за санитарным состоянием городских территорий был передан в Администрации районов города Челябинска посредством закрепления территории на основании договора и карты-схемы зоны ответственности.

Полномочия по оформлению разрешений на перевозку крупногабаритных и тяжеловесных грузов переданы Постановлением Главы Администрации города Челябинска от 28.06.2010 № 191-п Управлению дорожного хозяйства Администрации города Челябинска

*Изучив материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.*

Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и частью 1 статьи 2 Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон об общих принципах ОМСУ) осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Под полномочиями органов местного самоуправления понимают закрепленный нормами муниципального права (федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, местными нормативными актами) за органами и должностными лицами местного самоуправления комплекс прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения на территории муниципального образования. Полномочия являются составной частью понятия «компетенция», включающего также предметы ведения, т.е. сферы деятельности, в которых действует компетентный в них орган. Полномочия органов местного самоуправления включают в себя два вида:

1) собственные полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые признает за ними государство;

2) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы и должностные лица местного самоуправления.

Исполнение полномочий органами местного самоуправления связано с решением вопросов местного значения.

Из части 1 статьи 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях» (далее – Закон о предприятиях) следует, что муниципальные предприятия являются хозяйствующими субъектами.

Частью 4 статьи 8 Закона о предприятиях предусмотрено, что государственное и муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

В указанной норме исчерпывающим образом определены случаи создания государственных (муниципальных) предприятий.

Для оптимизации количества унитарных предприятий необходимо, чтобы организации в форме унитарного предприятия создавались исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы (Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобрена Постановлением Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 (в ред. от 29.11.2000)).

Таким образом, исходя из буквального толкования данной нормы, муниципальные предприятия не могут создаваться в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Действующее законодательство не содержит положений, указывающих на то, что вопросы местного значения, равно как и полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в части либо в полном объеме могут быть переданы муниципальным унитарным предприятиям.

Возможность создания муниципального унитарного предприятия в целях осуществления непосредственно полномочий органов местного самоуправления, не только не предусмотрена действующим законодательством, но прямо запрещена Законом о защите конкуренции.

Комитетом решение отдельных вопросов местного значения передано МУП «ГТИ» путем утверждения Приказом от 25.12.2007 № 2812 Устава предприятия.

1. Согласно пункту 9 Устава МУП «ГТИ» предприятие осуществляет деятельность, определенную уставом, в целях координации всех работ по благоустройству города Челябинска, надзора за своевременным и качественным содержанием территорий и магистралей города Челябинска, упорядочения деятельности по нарушению благоустройства города Челябинска, производства земляных работ и осуществления контроля за их проведением.

Одними из основных видов деятельности МУП «ГТИ» в соответствии с пунктом 10 Устава предприятия являются:

- контроль за состоянием благоустройства при выполнении строительными и эксплуатационными предприятиями, учреждениями, организациями, индивидуальными предпринимателями без образования юридического лица и иными гражданами работ по прокладке, реконструкции и ремонту подземных и наземных сетей и сооружений, а также других работ, связанных с ограничением или закрытием движения транспорта, пешеходов или нарушением благоустройства территории в границах г. Челябинска (абзац 2);

- контроль за санитарным состоянием и очисткой территории г. Челябинска (абзац 4);

- контроль за выполнением законодательства в области благоустройства, обеспечения чистоты и порядка территории г. Челябинска (абзац 7);

- выдача разрешений на временное складирование грунта, снега, строительных и других материалов, конструкций и контроль за соблюдением при этом определенных условий (абзац 8).

- участие в разработке перспективных и текущих планов благоустройства территорий г. Челябинска и контроль за их реализацией (абзац 9);

- контроль за выполнением физическими и юридическими лицами правовых актов органов местного самоуправления г. Челябинска, касающихся благоустройства, обеспечения чистоты и порядка территорий г. Челябинска и других вопросов, отнесенных к компетенции предприятия (абзац 10);

- контроль за приведением территории г. Челябинска в состояние, соответствующее требованиям действующего законодательства Российской Федерации, Челябинской области и г. Челябинска, после их освобождения от строений и других сооружений (абзац 14);

- подготовка материалов по фактам административных правонарушений в области благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка населенных пунктов в передаче их на рассмотрение Городской административной комиссии при Администрации города Челябинска (абзац 13).

Тогда как в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах ОМСУ организация благоустройства территории городского округа отнесена к вопросам местного значения городского округа.

Согласно части 2 статьи 6 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории относится к полномочиям органов местного самоуправления.

При этом под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Таким образом, муниципальный контроль на территории городского округа могут осуществлять только органы местного самоуправления.

Соответственно, муниципальный контроль в сфере организации благоустройства территории городского округа должны осуществлять органы местного самоуправления.

Кроме того, полномочия по контролю соблюдения Правил благоустройства территории города Челябинска, утвержденных Решением Челябинской городской Думы от 24.04.2012 № 34/3 (далее – Правила благоустройства), в части контроля за содержанием территории города и объектов благоустройства, кроме фасадов и придомовых территорий многоквартирных домов, территорий кладбищ, контроля за организацией производства земляных работ и работ, влекущих нарушение благоустройства или естественного природного ландшафта на территории города Челябинска, а также контроля проведения земляных работ и восстановления нарушенного благоустройства осуществляет Управление благоустройства города Челябинска на основании подпунктов 1 и 2 пункта 13 Положения об Управлении благоустройства города Челябинска, утвержденного Решением Челябинской городской Думы от 31 октября 2012 г. № 38/1 (далее – Положение об Управлении благоустройства).

С учетом изложенного, виды деятельности, указанные в пункте 9 (в части координации всех работ по благоустройству города Челябинска, надзора за своевременным и качественным содержанием территорий и магистралей города Челябинска, упорядочения деятельности по нарушению благоустройства города Челябинска, производства земляных работ и осуществления контроля за их проведением) и абзацах 2, 4, 7, 8 (в части контроля за соблюдением при временном складировании грунта, снега, строительных и других материалов, конструкций определенных условий), 9 (в части контроля за реализации перспективных и текущих планов благоустройства территории города Челябинска), 10, 13, 14 пункта 10 Устава МУП «ГТИ», относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

2. Согласно абзацу 11 пункта 10 Устава МУП «ГТИ» одним из основных видов деятельности предприятия является финансирование и содержание объектов благоустройства, дорожного строительства за счет средств бюджета города.

Орган местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеет, пользуется и распоряжается муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 51 Закона об общих принципах ОМСУ).

Пунктом 2 статьи 18 Закона об общих принципах ОМСУ определено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Соответственно, финансирование и содержание объектов благоустройства, дорожного строительства за счет средств бюджета города отнесено к вопросам местного значения.

Кроме того, подготовка предложений к проекту бюджета города Челябинска по вопросам финансирования и обеспечение оптимального использования бюджетных и иных средств, направленных на реализацию функций Управления благоустройства города Челябинска, отнесены к полномочиям Управления благоустройства города Челябинска в соответствии с подпунктом 5 пункта 13 Положения об Управлении благоустройства.

С учетом изложенного, финансирование и содержание объектов благоустройства, дорожного строительства за счет средств бюджета города относится к полномочиям органов местного самоуправления.

3. Согласно абзацам 12 и 18 пункта 10 Устава МУП «ГТИ» одними из основных видов деятельности предприятия являются: оказание информационных услуг по вопросам благоустройства, обеспечения чистоты и порядка территорий города Челябинска, а также по другим вопросам, относящимся к компетенции предприятия; представительская деятельность по вопросам, связанным с благоустройством, обеспечением чистоты и порядка территорий г. Челябинска, и другим вопросам, отнесенным к компетенции предприятия.

Тогда как организация благоустройства территории городского округа отнесена к вопросам местного значения городского округа.

Кроме того, оказание методических и консультационных услуг по вопросам благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Челябинска, участие в проведении совещаний с руководителями предприятий, организаций и инженерных служб, расположенных на территории города Челябинска, в заседаниях комиссии по вопросам благоустройства при заместителе Главы Администрации города по дорожному хозяйству, в работе комиссий и рабочих групп органов местного самоуправления города Челябинска, работа с предложениями, заявлениями, обращениями и жалобами, осуществление организации приема физических лиц, представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по соответствующим вопросам, в том числе в сфере благоустройства, отнесено к полномочиям Управления благоустройства города Челябинска в соответствии с подпунктами 3, 4, 8, 9 пункта 13 Положения об управлении благоустройства.

С учетом изложенного,оказание информационных услуг по вопросам благоустройства, обеспечения чистоты и порядка территорий города Челябинска,представительская деятельность по вопросам, связанным с благоустройством, обеспечением чистоты и порядка территорий г. Челябинска, относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

4. Согласно пункту 10 Устава МУП «ГТИ» одними из основных видов деятельности предприятия являются:

- выдача после соответствующей оплаты разрешений (ордеров) на производство земляных работ, связанных с прокладкой и реконструкцией подземно-наземных сооружений, строительством и ремонтом зданий, дорог, проведением благоустройства и озеленения территорий (абзац 3);

- согласование условий и сроков производства работ по прокладке и переустройству инженерных коммуникаций, благоустройству и другим работам, связанным с закрытием и ограничением движения пассажирского транспорта на городских улицах и магистралях (абзац 5);

- выдача разрешений на временное складирование грунта, снега, строительных и других материалов (абзац 8).

Согласно статье 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления, понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Законом об общих принципах ОМСУ и уставами муниципальных образований.

Учитывая изложенное, выдача данных разрешений, а также согласование условий и сроков производства указанных работ являются муниципальными услугами и должны оказываться органами местного самоуправления на бесплатной основе.

Кроме того, в соответствии с подпунктом 2 пункта 13 Положения об Управлении благоустройства функции по выдаче разрешения (ордера) на производство земляных работ и работ, влекущих нарушение благоустройства или естественного природного ландшафта на территории города Челябинска, осуществляет Управление благоустройства города Челябинска.

С учетом изложенного, виды деятельности, указанные в абзацах 3, 5 и 8 пункта 10 Устава МУП «ГТИ», относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

5. Согласно пункту 10 Устава МУП «ГТИ» одними из основных видов деятельности предприятия являются:

- выдача разрешений на перевозку крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по улицам и дорогам г. Челябинска (абзац 15);

- выдача пропусков на проезд автотранспорта по улицам и дорогам г. Челябинска в периоды ограничения движения, связанного с осенней и весенней распутицей (абзац 16);

- организация и обеспечение эксплуатации стационарных и передвижных пунктов весового контроля автомобильного транспорта в г. Челябинске (абзац 17).

Тогда как владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, в соответствии с пунктами 3 и 5 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах ОМСУ отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Кроме того, функции по осуществлению выдачи специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам общего пользования местного значения в границах Челябинского городского округа транспортных средств, осуществляющих перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, отнесены к Управлению дорожного хозяйства Администрации города Челябинска в соответствии с подпунктом 2.3 пункта 9 Положения об Управлении дорожного хозяйства Администрации города Челябинска, утвержденного Решением Челябинской городской Думы от 22 ноября 2005 г. № 8/26.

С учетом изложенного, виды деятельности, указанные в абзацах 15, 16 и 17 пункта 10 Устава МУП «ГТИ», относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

В материалах настоящего дела имеются доказательства, подтверждающие осуществление МУП «ГТИ» деятельности, приносящей доход. Так, решением Челябинской городской Думы от 26.12.2006 № 18/13 установлены тарифы на услуги, оказываемые МУП «ГТИ».

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект – индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Следовательно, МУП «ГТИ» является хозяйствующим субъектом, поскольку осуществляет деятельность, приносящую доход.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Данная норма носит императивный (безусловный) характер, при этом доказывание факта ограничения конкуренции не требуется.

Таким образом, действия Комитета по наделению хозяйствующего субъекта – МУП «ГТИ» функциями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем утверждения пункта 9 (в части координации всех работ по благоустройству города Челябинска, надзора за своевременным и качественным содержанием территорий и магистралей города Челябинска, упорядочения деятельности по нарушению благоустройства города Челябинска, производства земляных работ и осуществления контроля за их проведением) и абзацев 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 (в части контроля за реализацией перспективных и текущих планов благоустройства территории города Челябинска), 10, 11, 12 (в части оказания информационных услуг по вопросам благоустройства, обеспечения чистоты и порядка территорий города Челябинска), 13, 14, 15, 16, 17, 18 (в части представительской деятельности по вопросам, связанным с благоустройством, обеспечением чистоты и порядка территорий г. Челябинска) пункта 10 Устава предприятия являются нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи Комитету предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, поскольку МУП «ГТИ» находится в процессе ликвидации и в соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 08.08.2011 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» не допускается внесение изменений в его учредительные документы.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

**РЕШИЛА:**

1. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска по наделению хозяйствующего субъекта – МУП «Городская техническая инспекция Администрации города Челябинска функциями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем утверждения пункта 9 (в части координации всех работ по благоустройству города Челябинска, надзора за своевременным и качественным содержанием территорий и магистралей города Челябинска, упорядочения деятельности по нарушению благоустройства города Челябинска, производства земляных работ и осуществления контроля за их проведением) и абзацев 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 (в части контроля за реализации перспективных и текущих планов благоустройства территории города Челябинска), 10, 11, 12 (в части оказания информационных услуг по вопросам благоустройства, обеспечения чистоты и порядка территорий города Челябинска), 13, 14, 15, 16, 17, 18 (в части представительской деятельности по вопросам, связанным с благоустройством, обеспечением чистоты и порядка территорий г. Челябинска) пункта 10 Устава предприятия.

2. Предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства Комитету по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска не выдавать.

3. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Председатель Комиссии Н.В. Сапрыкина

Члены Комиссии Т.М. Соболевская

М.А. Заводская

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Заводская М.А.

(351) 265-93-79

10.06.2013