



Пятый арбитражный апелляционный суд
ул. Светланская, 115, г. Владивосток, 690001
<http://5aas.arbitr.ru/>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Владивосток
11 ноября 2022 года

Дело № А59-1360/2022

Резолютивная часть постановления объявлена 10 ноября 2022 года.
Постановление в полном объеме изготовлено 11 ноября 2022 года.
Пятый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего Е.Л. Сидорович,
судей Л.А. Бессчасной, Т.А. Солохиной,
при ведении протокола секретарем судебного заседания П.П. Васильевой,
рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Администрации города Южно-Сахалинска,
апелляционное производство № 05АП-6248/2022
на решение от 11.08.2022
судьи Р.В. Есина
по делу № А59-1360/2022 Арбитражного суда Сахалинской области
по заявлению Администрации города Южно-Сахалинска (ИНН 6501026762, ОГРН 1026500538129)
к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (ИНН 6501026378, ОГРН 1026500532321)
о признании незаконным предупреждения от 22.12.2021 № 08-4626,
третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора:
автономная некоммерческая организация «Центр развития городской среды «Наш город» (ИНН 6501289803, ОГРН 1176500000093);
общество с ограниченной ответственностью «Тэктум» (ИНН 6501264260, ОГРН 1146501003351);
Прокуратура Сахалинской области,
при участии в заседании:
от заявителя и ответчика: не явились, извещены надлежаще;
от третьих лиц:
от АНО «Центр развития городской среды «Наш город» и ООО «Тэктум»: не явились, извещены надлежаще;
от Прокуратуры Сахалинской области: Рогалев А.Е., по доверенности от 27.10.2022, сроком действия 1 год, служебное удостоверение,

УСТАНОВИЛ:

Администрация города Южно-Сахалинска (далее – заявитель, администрация) обратилась в Арбитражный суд Сахалинской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (далее – ответчик, антимонопольная служба, УФАС по Сахалинской области) о признании предупреждения от 22.12.2021 № 08-4626 незаконным.

Определениями суда от 05.04.2022 и от 24.05.2022 к участию в деле в качестве третьих лиц без самостоятельных требований относительно предмета спора привлечены: автономная некоммерческая организация «Центр развития городской среды «Наш город» (далее – АНО «Наш город»), общество с ограниченной ответственностью «Тэктум» (далее – ООО «Тэктум») и Прокуратура Сахалинской области (далее – Прокуратура).

Решением суда от 11.08.2022 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Не согласившись с принятым судебным актом, Администрация города Южно-Сахалинска обратилась в Пятый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит отменить решение.

Администрация считает, что судом первой инстанции не дана оценка доводу заявителя о том, что предоставление субсидии АНО «Наш город» осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством, в соответствии со статьей 78.1 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) и иными нормативными актами Сахалинской области и города Южно-Сахалинска на основании соглашений о предоставлении субсидий, в связи с чем не может составлять нарушение антимонопольного законодательства.

Апеллянт указывает, что поскольку финансирование уставной деятельности АНО «Наш город» не может быть осуществлено путем проведения конкурентных процедур, вывод суда о создании администрацией необоснованных преимуществ осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы при принятии Постановления №2400-па, не соответствует нормам действующего законодательства, и, как следствие, вывод о соответствии оспариваемого предупреждения положениям Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон №135-ФЗ, Закон о защите конкуренции).

Прокуратура Сахалинской области по тексту представленного письменного отзыва, приобщенного в порядке статьи 262 АПК РФ к материалам дела, считает решение суда законным и обоснованным, апелляционную жалобу – не подлежащей удовлетворению.

Администрация города Южно-Сахалинска, УФАС по Сахалинской области, АНО «Наш город», ООО «Тэктум» своих представителей в судебное заседание не направили, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены надлежащим образом, в связи с чем судебная коллегия рассмотрела апелляционную жалобу в их отсутствие в порядке статей 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Законность и обоснованность принятого по делу решения проверена Пятым арбитражным апелляционным судом в порядке главы 34 АПК РФ.

Из материалов дела судебной коллегией установлено следующее.

22.09.2021 в Управление поступило заявление генерального директора ООО «Тэктум», главного редактора ИА «Горбуша.инфо» - К.П. Кобякова о нарушении администрацией г. Южно-Сахалинска части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поводом для обращения послужило принятие администрацией г. Южно-Сахалинска постановления от 13.08.2020 № 2400-па, которым утвержден Порядок предоставления субсидий в виде добровольного имущественного взноса из бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» на финансовое обеспечение уставной деятельности автономной некоммерческой организации «Центр развития городской среды «Наш город» (далее – Порядок №2400-па).

АНО «ЦРГС «Наш город» создана на основании решения Городской Думы г. Южно-Сахалинска от 25.01.2017 № 690/36-17-5, зарегистрирована в качестве юридического лица 10.03.2017 за ОГРН 1176500000093.

Согласно Уставу организации, ее учредителем является городской округ «Город Южно-Сахалинск» в лице администрации города Южно-Сахалинска. Функции и

полномочия учредителя организации от имени администрации города Южно-Сахалинска осуществляются Департаментом архитектуры и градостроительства города Южно-Сахалинска.

Основной целью АНО «Новый город» согласно пункту 2.1 Устава является оказание услуг по созданию благоприятной среды проживания и жизнедеятельности населения по направлениям архитектурной деятельности и благоустройства территории.

Предметом деятельности АНО «ЦРГС «Наш город», является предоставление содействия в сфере архитектурной деятельности и области благоустройства территорий для создания комфортной городской среды.

В силу пункта 2.2 Устава, для достижения уставных целей, Организация осуществляет деятельность по следующим направлениям:

- оказание услуг, связанных с архитектурной деятельностью, в целях создания комфортной городской среды;

- реализация мероприятий, направленных на благоустройство территории;

- информационное сопровождение реализации мероприятий, программ по развитию и благоустройству городской среды на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», в том числе ведение интернет-сайта по развитию и благоустройству городской среды городского округа «Город Южно-Сахалинск»;

- предпроектное обследование территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», подлежащей развитию и благоустройству, общественного мнения жителей по вопросам развития и формирования комфортной городской среды, формирование первичных концепций;

- разработка детальных концепций, дизайн-проектов, технических заданий и иной документации, необходимой для проведения процедур по выбору организаций на разработку проектно-сметной документации и выполнение работ по благоустройству территории;

- осуществление авторского надзора за соблюдением разработанных Организацией концепций развития и благоустройства городской среды, дизайн-проектов, при проведении работ по разработке проектно-сметной документации и выполнении работ по благоустройству территорий;

- организация и проведение тематических семинаров, форумов, конкурсов, конференций, круглых столов, тематических фестивалей, выставок и других аналогичных мероприятий, направленных на достижение цели Организации

В соответствии с пунктами 9.2 и 9.3 Устава АНО «Наш город» источниками формирования имущества Организации в денежной и иных формах, являются, в том числе поступления от Учредителя; добровольные имущественные взносы и пожертвования.

Администрацией города Южно-Сахалинска в целях финансового обеспечения уставной деятельности АНО «Наш город» утверждено постановление от 13.08.2020 № 2400-па «Об утверждении порядка предоставления субсидии в виде добровольного имущественного взноса из бюджета Городского округа «Город Южно-Сахалинск» на финансовое обеспечение уставной деятельности АНО «ЦРГС «Наш город».

Согласно пункту 1.5 Постановления №2400-па финансовое обеспечение уставной деятельности Организации со стороны Учредителя включает в себя, в том числе: реализацию мероприятий, направленных на благоустройство территории.

По результатам рассмотрения обращения генерального директора ООО «Тэктум», главного редактора ИА «Горбуша.инфо» о нарушении администрацией г. Южно-Сахалинска части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольным органом установлены признаки нарушения со стороны администрации г. Южно-Сахалинска статьи 15 Закона №135-ФЗ.

22.12.2021 УФАС по Сахалинской области на основании части 1 статьи 39.1 Закона №135-ФЗ вынесено предупреждение № 08-4626 о прекращении действий, которые

содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, которое было получено администрацией г. Южно-Сахалинска 28.12.2021 вх. № 13320-21/адм.

Администрация г. Южно-Сахалинска, не согласившись с указанным предупреждением, обратилась в суд с рассматриваемым заявлением, в удовлетворении которого арбитражный суд отказал.

Исследовав представленные доказательства в соответствии со статьей 71 АПК РФ, изучив доводы апелляционной жалобы и отзыва на нее, проверив в порядке статей 266, 268, 270 АПК РФ правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального и процессуального права, судебная коллегия не находит оснований для отмены обжалуемого судебного акта по следующим основаниям.

В силу части 1 статьи 198, части 4 статьи 200 АПК РФ для признания ненормативного акта государственного органа недействительным, его действий (бездействия) незаконными суду необходимо одновременно установить как несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту, так и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом на заявителя по делу возлагается обязанность обосновать и доказать факт нарушения оспариваемым актом его прав и законных интересов в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, а на государственный орган - доказать законность своих действий.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (далее – Положение) Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

Согласно пункту 4 Положения Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения пресечения недобросовестной конкуренции, недопущения, ограничения, устранения конкуренции регулируются Федеральным законом от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недобросовестной конкуренции, недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.

Согласно части 2 статьи 1 Закона №135-ФЗ целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 22 Закона № 135-ФЗ антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

- предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства 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, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В своей деятельности антимонопольный орган руководствуется Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 (далее - Административный регламент).

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона № 135-ФЗ.

Под конкуренцией в соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о конкуренции понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Постановлением администрации г. Южно-Сахалинска от 13.08.2020 №2400-па утвержден Порядок предоставления субсидии в виде добровольного имущественного взноса из бюджета Городского округа «Город Южно-Сахалинск» на финансовое обеспечение уставной деятельности АНО «Новый город».

В соответствии со статьей 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных и муниципальных услуг (выполнен работ); относятся ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными учреждениями, в том числе соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

Пунктом 2 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что в законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматривать субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Постановлением администрации г. Южно-Сахалинска от 13.08.2020 № 2400-па разработано на основании указанных положений Бюджетного кодекса РФ, а также соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из пункта 1.4 Постановления №2400-па следует, что выделяемая субсидия покрывает расходы Организации, связанные с оказанием услуг, необходимых для решения вопросов, относящихся к ведению муниципального образования, в частности оказания услуг, связанных с архитектурной деятельностью, в целях создания комфортной

городской среды, а также организации благоустройства территории соответствующего муниципального образования.

Статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что благоустройством территории является деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

Статьей 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» определено, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов публичной власти федеральной территории, органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность на основании муниципального задания, субсидирование которого предусмотрено статьей 78.1 БК РФ.

Уставом АНО «Наш город» предусмотрено, что для достижения уставных целей организация осуществляет деятельность по следующим направлениям:

- оказание услуг, связанных с архитектурной деятельностью, в целях создания комфортной городской среды;

- деятельность по оказанию помощи, связанной с предоставлением услуг в области благоустройства территории;

- информационное сопровождение реализации мероприятий, программ по развитию и благоустройству городской среды на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», в том числе ведение интернет-сайта по развитию и благоустройству городской среды городского округа «Город Южно-Сахалинск»;

- предпроектное обследование территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», подлежащей развитию и благоустройству, общественного мнения жителей по вопросам развития и формирования комфортной городской среды, формирование первичных концепций;

- разработка детальных концепций, дизайн-проектов, технических заданий и иной документации, необходимой для проведения процедур по выбору организаций на разработку проектно-сметной документации и выполнение работ по благоустройству территории;

- осуществление авторского надзора за соблюдением разработанных Организацией концепций развития и благоустройства городской среды, дизайн-проектов,

при проведении работ по разработке проектно-сметной документации и выполнении работ по благоустройству территорий;

- организация и проведение тематических семинаров, форумов, конкурсов, конференций, круглых столов, тематических фестивалей, выставок и других аналогичных мероприятий, направленных на достижение цели Организации.

Исходя из толкования положений федерального законодательства об организации благоустройства муниципального образования, в состав которой входит создание комфортной городской среды, отдельные направления деятельности АНО «Наш город» напрямую связаны с благоустройством территории г. Южно-Сахалинска, то есть с решением администрацией г. Южно-Сахалинска вопросов местного значения.

Расходование бюджетных средств в целях приобретения товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляется в специальном порядке, предусмотренном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ), путем проведения конкурентных процедур. Применение Закона №44-ФЗ является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд. В силу части 1 статьи 8 Закона №44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Под конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) понимаются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений (часть 2 статьи 24 Закона №44-ФЗ).

Проанализировав положения Постановления №2400-па, антимонопольный орган заключил, что в результате его принятия для АНО «Наш город» созданы условия доступа к бюджетному финансированию без необходимости участия в конкурентных процедурах на равных началах с другими хозяйствующим субъектами, что противоречит требованиям антимонопольного законодательства.

Создание автономной некоммерческой организации на уровне муниципального образования, которое не наделено статусом муниципального учреждения, осуществляющего деятельность на основании муниципального заказа, и ее прямое субсидирование повлечет использование бюджетных средств без соблюдения требований к госзакупкам, в том числе при реализации национальных проектов, поскольку деятельность АНО «Наш город» не подпадает ни под действие Закона № 44-ФЗ, ни под действие Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и фактически выпадает из-под регулирования, относящегося к бюджетным и некоммерческим учреждениям.

Антимонопольный орган пришел к выводу о наличии в действиях Администрации признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в принятии постановления от 13.08.2020 №2400-па «Об утверждении порядка предоставления субсидии в виде добровольного имущественного взноса из бюджета Городского округа «Город Южно-Сахалинск» на финансовое обеспечение уставной деятельности АНО «ЦРГС «Наш город», связанной с решением вопросов, относящихся к ведению муниципального образования без проведения конкурентных процедур.

Признаками ограничения конкуренции, определенными в части 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, являются - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от

самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (статья 39.1 Закона №135-ФЗ).

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 названной статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 названного Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 названного Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Процедура выдачи предупреждений детально прописана в Порядке выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, утвержденном Приказом Федеральной антимонопольной службы от 22.01.2016 № 57/16, согласно пункту 1.3 которого основанием для выдачи предупреждения является установление антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства, указанных в пункте 1.2 указанного Порядка, в соответствии с Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339, с изменениями внесенными приказами ФАС России от 21.03.2013 № 176/13, от 12.03.2013 № 142/13.

Анализ указанных норм права свидетельствует о том, что предупреждение - это инструмент антимонопольного воздействия, направленный на прекращение действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, на устранение последствий правонарушения, а также причин и условий, способствовавших возникновению правонарушения, без возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Как указал Верховный Суд Российской Федерации в пункте 3 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденного Президиумом

Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016, судебный контроль при обжаловании предупреждения как при проверке его соответствия закону, так и при оценке нарушения им прав и законных интересов должен быть ограничен особенностями вынесения такого акта, целями, достигаемыми этим актом, соразмерностью предписанных мер и их исполнимостью.

Поскольку предупреждение выносится при обнаружении лишь признаков правонарушения, а не его факта (часть 2 статьи 39.1 Закона №135-ФЗ), то судебной проверке подлежит факт наличия таких признаков по поступившим в антимонопольный орган информации и документам как основаниям вынесения предупреждения. Суд не устанавливает обстоятельства, подтверждающие факт совершения правонарушения, которые должны быть установлены антимонопольным органом при производстве по делу в случае его возбуждения, и не предрешает выводы антимонопольного органа в порядке главы 9 Закона №135-ФЗ.

Суд ограничивается констатацией соответствия либо несоответствия предупреждения требованиям статьи 39.1 Закона №135-ФЗ, с учетом того, что предписанные действия должны отвечать целям предупреждения и не могут выходить за пределы мер, необходимых для прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, устранения причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, а также его последствий. Законность и обоснованность предупреждения также связана с оценкой его исполнимости, в том числе определенности предписываемых действий и возможности их исполнения в указанные сроки.

Аналогичные выводы содержатся в пункте 46 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», согласно которому статья 39.1 Закона № 135-ФЗ устанавливает полномочия антимонопольных органов по выдаче предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. При рассмотрении споров, связанных с оспариванием законности предупреждений, судам необходимо учитывать, что по смыслу взаимосвязанных положений частей 1 и 4 статьи 39.1, пункта 7 части 9 статьи 44 Закона № 135-ФЗ предупреждение должно содержать предварительную оценку действий (бездействия) лица на предмет наличия в них нарушения антимонопольного законодательства и представлять возможность лицу самостоятельно устранить допущенные нарушения, если таковые имели место в действительности.

В оспариваемом в рамках настоящего дела предупреждении антимонопольный орган указал на наличие в действиях Администрации города Южно-Сахалинска признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, выразившееся в принятии Постановления от 13.08.2020 №2400-па, устанавливающего порядок финансирования уставной деятельности АНО «Наш город» без проведения конкурентных процедур, тем самым администрация создала необоснованные преимущества осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы.

При этом в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Нарушение положений части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ, является формальным, то есть нарушение указанной нормы не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции. Положения названной нормы направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц.

Пунктом 4 статьи 39.1 Закона №135-ФЗ указано, что предупреждение должно содержать:

- 1) выводы о наличии оснований для его выдачи;
- 2) нормы антимонопольного законодательства, которые нарушены действиями (бездействием) лица, которому выдается предупреждение;
- 3) перечень действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения, а также разумный срок их выполнения.

Анализ оспариваемого предупреждения от 22.12.2021 № 08-4626 свидетельствует о наличии в нем всех указанных в пункте 4 статьи 39.1 Закона № 135-ФЗ элементов.

В данном предупреждении указано на наличие в действиях Администрации г. Южно-Сахалинска признаков нарушения, приведено нормативное обоснование, а также антимонопольным органом предложено совершить действия, направленные на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, а именно: прекращение субсидирования АНО «Наш город» и принятия решения, предусматривающего определение получателя бюджетных средств на указанные цели в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

С учетом изложенного, судебная коллегия приходит к выводу о том, что оспариваемое предупреждение соответствует требованиям законодательства, вынесено уполномоченным органом в пределах его компетенции.

Выдавая оспариваемое предупреждение, антимонопольный орган не устанавливал факт совершения Администрацией правонарушения, факт нарушения антимонопольного законодательства и вина в его совершении устанавливаются в порядке, предусмотренном главой 9 Закона № 135-ФЗ, после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Предупреждение содержит лишь предварительную оценку действий (бездействия) лица на предмет наличия в них нарушения антимонопольного законодательства.

Коллегия также отмечает, что предупреждение это акт, предшествующий вынесению решения соответствующего уполномоченного органа и неисполнение предупреждения не влечет для заявителя негативных последствий в виде наступления какого-либо вида ответственности (административной, уголовной, гражданской). Единственным последствием неисполнения заявителем оспариваемого предупреждения является возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства (части 7 и 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции).

Доводы Администрации о неисполнимости предупреждения в связи с указанием короткого срока его исполнения были предметом рассмотрения суда первой инстанции и отклонены на том основании, что срок исполнения предупреждения должен составлять не менее чем 10 дней, а при наличии мотивированного ходатайства и достаточных на то оснований, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом. Однако, доказательств обращения Администрации г. Южно-Сахалинска с аналогичным ходатайством материалы дела не содержат, доказательств обратного не представлено.

Также в материалы дела не представлено доказательств предпринятых действий Администрацией на исполнение вынесенного УФАС по Сахалинской области предупреждения, несмотря на то, что с момента вынесения данного предупреждения прошло более 6 месяцев.

Согласно части 3 статьи 201 АПК РФ в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Доводы, изложенные в апелляционной жалобе, отклоняются судом апелляционной инстанции, поскольку в полном объеме по существу направлены на переоценку фактических обстоятельств и представленных доказательств, правильно установленных и оцененных судом. Оснований для переоценки установленных судом первой инстанции обстоятельств и имеющихся в материалах дела доказательств суд апелляционной инстанции не усматривает.

Нарушений или неправильного применения норм материального или процессуального права, являющихся в силу статьи 270 АПК РФ основанием к отмене или изменению решения, апелляционной инстанцией не установлено.

Учитывая вышеизложенное, арбитражный суд апелляционной инстанции не усматривает правовых оснований для отмены решения суда по основаниям, изложенным в апелляционной жалобе.

Исходя из результатов рассмотрения апелляционной жалобы, судебная коллегия не относит судебные расходы по уплате государственной пошлины на апеллянта, поскольку от ее уплаты последнее освобождено в силу подпункта 1 пункта 1 статьи 333.37 НК РФ.

Руководствуясь статьями 258, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Пятый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 11.08.2022 по делу №А59-1360/2022 оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Дальневосточного округа через Арбитражный суд Сахалинской области в течение двух месяцев.

Председательствующий

Е.Л. Сидорович

Судьи

Л.А. Бессчасная

Т.А. Солохина

Электронная подпись действительна.

Данные ЭП: Удостоверяющий центр Федеральное казначейство

Дата 16.12.2021 20:24:02

Кому выдана Сидорович Евгения Леонардовна