

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

Председателя Комиссии – заместителя руководителя Управления - начальника отдела антимонопольного и рекламного контроля, общественных связей – <.....>;
членов Комиссии – <.....>., <.....>., <.....>.

в присутствии представителя отдела образования администрации МО Пономаревский район – <.....> (доверенность

в присутствии заведующей МАДОУ ДС «Улыбка» - <.....>. (приказ);

рассмотрев дело № 06-05-441/2015 по признакам нарушения отделом образования администрации МО Пономаревский район Оренбургской области ч.1 ст.15 Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в выделении денежных средств на ремонт здания МАДОУ д/с «Улыбка» в нарушение порядка, предусмотренного действующим законодательством

УСТАНОВИЛА:

По итогам проведенной Оренбургским УФАС России плановой проверки актов и действий администрации муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области на предмет соблюдения антимонопольного законодательства установлено следующее.

В 2014г. между МАДОУ ДС «Улыбка» и ООО «РЕМОТДЕЛКА» заключены договоры подряда по вопросу ремонту здания автономно учреждения, а именно:

- № 2 от 02.10.2014г., согласно которому подрядчик выполняет работы по капитальному ремонту здания автономного учреждения (фасад) на сумму 348 547 руб.;

- № 35 от 22.09.2014г. согласно которому подрядчику необходимо выполнить работы по капитальному ремонту фасада здания автономного учреждения на сумму 399 781 руб.;

- № 36 от 29.09.2014г., согласно которому подрядчик выполняет работы по устройству фасада здания автономного учреждения на сумму 397 195 руб.;

- № 38 от 08.10.2014г., согласно которому подрядчику необходимо выполнить работы по устройству фасада здания автономного учреждения на сумму 379 470 руб.;

- № 39 от 13.10.2014г., согласно которому подрядчику необходимо выполнить работы по капитальному ремонту фасада здания автономного учреждения на сумму 205 000 руб.

Согласно актам КС-2,КС-3 работы выполнены ООО «РЕМОТДЕЛКА» на сумму 348 547 руб., 399 781 руб., 397 195 руб., 379 470 руб., 205 000 руб. соответственно.

В соответствии с представленными документами денежные средства на выполнение работ по капитальному ремонту перечислены МАДОУ ДС «Улыбка» отделом образования администрации МО Пономаревский район.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. к вопросам местного значения городского округа относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа (п. 3), а также организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время (п. 13).

Согласно ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с [частями 1, 4 и 5 статьи 15](#) настоящего Федерального закона (далее - контракт);
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

В соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" целями осуществления закупок является

в т.ч. выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с [пунктами 1 и 2](#) настоящей статьи функций и полномочий.

Таким образом, капитальный ремонт зданий автономного учреждения являющийся муниципальными нуждами, был осуществлен без проведения торгов.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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 действиях отдела администрации МО Пономаревский район усмотрены признаки нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в выделении денежных средств на ремонт здания МАДОУ д/с «Улыбка» в нарушение порядка, предусмотренного действующим законодательством.

Приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области № 205 от 03.11.2015г. возбуждено дело № 06-05-41/2015. Определением Председателя Комиссии Оренбургского УФАС России (исх. № 18329 от 03.11.2015г.) рассмотрение дела № 06-05-41/2015 назначено на 23 ноября 2015г. на 11 ч. 00 мин.

В ходе рассмотрения дела представитель отдела образования администрации МО Пономаревский район нарушение не признал, пояснил следующее.

Денежные средства выделены в соответствии со ст.78.1 БК РФ. Капитальный ремонт не является капитальным вложением, следовательно, ст. 15 ФЗ № 44 не подлежит применению в данном случае.

Представитель МАДОУ д/с «Улыбка» поддержала доводы, изложенные отделом образования администрации МО Пономаревский район.

02.07.2014г. между ОАО «Оренбургнефть» и администрацией МО Пономаревский район заключен договор пожертвования денежных средств юридическому лицу-резиденту РФ. В соответствии с п.1.2 Жертвователю (ОАО «Оренбургнефть») выделяет денежные средства в т.ч. в размере 1 730 000 руб. на ремонт МАДОУ д/с «Улыбка».

30.07.2014г. между отделом образования администрации МО Пономаревский район и МАДОУ д/с «Улыбка» заключено соглашение № 27 о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели. Согласно п.2.1.1 соглашения учредить обязуется перечислить субсидию в сумме 1 730 000 руб. на ремонт.

Согласно протоколу № 1 от 01.09.2014г. заседания наблюдательного совета МАДОУ д/с «Улыбка» наблюдательным советом отобрано ООО «РЕМОТДЕЛКА» для выполнения работ по капитальному ремонту здания, фасада МАДОУ ДС «Улыбка».

В 2014г. между МАДОУ ДС «Улыбка» и ООО «РЕМОТДЕЛКА» заключены договоры подряда по вопросу ремонту здания автономно учреждения, а именно:

- № 2 от 02.10.2014г., согласно которому подрядчик выполняет работы по капитальному ремонту здания автономного учреждения (фасад) на сумму 348 547 руб.;
- № 35 от 22.09.2014г. согласно которому подрядчику необходимо выполнить работы по капитальному ремонту фасада здания автономного учреждения на сумму 399 781 руб.;
- № 36 от 29.09.2014г., согласно которому подрядчик выполняет работы по устройству фасада здания автономного учреждения на сумму 397 195 руб.;
- № 38 от 08.10.2014г., согласно которому подрядчику необходимо выполнить работы по устройству фасада здания автономного учреждения на сумму 379 470 руб.;
- № 39 от 13.10.2014г., согласно которому подрядчику необходимо выполнить работы по капитальному ремонту фасада здания автономного учреждения на сумму 205 000 руб.

Согласно актам КС-2,КС-3 работы выполнены ООО «РЕМОТДЕЛКА» на сумму 348 547 руб., 399 781 руб., 397 195 руб., 379 470 руб., 205 000 руб. соответственно.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» 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, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Таким образом, Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» предусмотрено государственное (муниципальное) финансирование капитального ремонта недвижимого имущества.

При этом, расходы на капитальный ремонт и обустройство прилегающей территории не могут быть отнесены к расходам на содержание недвижимого имущества автономного учреждения в силу следующего.

В соответствии с п. 1 ст. 252 НК РФ расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Под документально подтвержденными расходами понимаются затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством РФ. Расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 253 НК РФ расходы, связанные с производством и реализацией, включают в себя расходы на содержание и эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание основных средств и иного имущества, а также на поддержание их в исправном (актуальном) состоянии.

Таким образом, нормы Налогового кодекса выделяют самостоятельно расходы на содержание и эксплуатацию имущества и его ремонт.

В соответствии с пунктом 66 Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных приказом Министерства финансов РФ от 13.10.2003 № 91н содержание объекта основных средств осуществляется с целью поддержания эксплуатационных свойств указанного объекта посредством его технического осмотра и поддержания в рабочем состоянии. Восстановление объекта основных средств может осуществляться посредством ремонта, модернизации и реконструкции. Согласно пункту 67 Методических рекомендаций затраты, производимые при ремонте объекта основных средств, отражаются на основании соответствующих первичных учетных документов по учету операций отпуска (расхода) материальных ценностей, начисления оплаты труда, задолженности поставщикам за выполненные работы по ремонту и других расходов.

Таким образом, расходы на содержание недвижимого имущества автономного учреждения и расходы на его ремонт, и обустройство прилегающей территории являются самостоятельными видами расходов.

Учитывая изложенное, ни Федеральный закон № 174-ФЗ, ни иной нормативный правовой акт не содержат положений, предусматривающих наделение автономных учреждений субсидиями на капитальный ремонт недвижимого имущества и благоустройство территорий.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. к вопросам местного значения городского округа относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа (п. 3), а также организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время (п. 13).

В соответствии с п.4 ч.1 ст. 31 Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

В соответствии с п.5 ч.1 ст. 9 Закон РФ от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относится обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

Из анализа приведенных норм в совокупности следует, что автономное учреждение может быть создано для выполнения работ и оказания муниципальных услуг юридическим и физическим лицам. При этом указанные работы (услуги) являются полномочиями органов местного самоуправления. Создание автономного учреждения для выполнения работ (оказания услуг) для муниципального образования или органа местного самоуправления Федеральным законом «Об автономных учреждениях» не предусмотрено. Указанные работы (услуги) относятся к муниципальным нуждам и финансирование их выполнения осуществляется в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Кроме того, предоставление субсидий на иные цели не может рассматриваться как предоставление субсидий на выполнение работ для муниципальных нужд, поскольку бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд и ассигнования на предоставление субсидий автономным учреждениями относятся к различным самостоятельным видам бюджетных ассигнований. Помимо этого, для размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказание услуг для муниципальных нужд, выполнения функций органов местного самоуправления установлено специальное регулирование в виде Закона о контрактной системы.

Правоотношения в данном случае возникли по вопросу выполнения работ (ремонт здания школы) для муниципальных нужд, что регулируется ст.72 Бюджетного кодекса, согласно которой закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

[Частью 1 ст.54](#) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также установлено, что размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с [частями 1, 4 и 5 статьи 15](#) настоящего Федерального закона (далее - контракт);
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

В соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" целями осуществления закупок является в т.ч. выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с [пунктами 1 и 2](#) настоящей статьи функций и полномочий.

Таким образом, капитальный ремонт зданий автономных учреждений, систем электроснабжения, путей эвакуации являющийся полномочием органов местного самоуправления, был осуществлен без проведения торгов. Действий по размещению заказа в данной сфере отделом образования администрации м/о Пономаревский район не предпринимались, что повлекло расходование бюджетных средств для реализации функций и полномочий органов местного самоуправления вне рамок Закона о контрактной системе. Вследствие чего хозяйствующие субъекты были лишены доступа на рынок по производству общестроительных работ (ОКВЭД 45.21) в границах муниципального образования Пономаревский район, поскольку для доступа на данные рынки необходимо соблюдение определенных процедур – участие в торгах; что повлекло ущемление

их прав, в том числе прав на обжалование результатов торгов, создание преимущественных условий для деятельности на данном рынке, недопущение состязательности за доступ на рынок и ограничение конкуренции между хозяйствующими субъектами.

Рынок по строительству, осуществлению отделочных работ на территории Оренбургской области является конкурентным. Так на территории Оренбургской области деятельность по строительству, монтажу, ремонту, осуществляет следующие хозяйствующие субъекты: ООО «АлькорТрансСтрой», ООО «СнабСтройИнвест», ООО «Оренбурггражданстрой», ООО «Артивиа», ЗАО «Оренбургнефтехиммонтаж», ООО «Оренбургзаводстройсервис» и др.

Согласно ч.1 ст.15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии со ст.34 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно ст.6 Устава МО Пономаревский район Органами местного самоуправления района являются:

- Совет депутатов - выборный представительный орган власти муниципального образования;
- Администрация района - исполнительный орган власти муниципального образования;
- Администрации сельсоветов - исполнительный орган управления администрации района.

В соответствии со ст. 19 Устава местная администрация именуется администрацией района и является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления на территории муниципального образования Пономаревский район, осуществляет свою деятельность под руководством главы администрации района, при этом администрация осуществляет все организационно-распорядительные полномочия по предметам ведения муниципального образования Пономаревский район, предусмотренными настоящим Уставом.

Согласно структуре администрации МО Пономаревский район отдел

образования является самостоятельным структурным подразделением администрации.

В соответствии с положением об отделе образования администрации МО Пономаревский район, утв. Постановлением главы МО Пономаревский район от 26.01.2009г. № 34-п. отдел образования является органом администрации МО Пономаревский район отраслевой компетенции, реализующим функции управления муниципальной системой образования и отраслевой координации в установленной сфере деятельности по Пономаревскому району.

Согласно Перечню муниципальных заказчиков, утв. постановлением администрации Пономаревского района от 10.02.2014г. № 89-п отдел образования администрации МО Пономаревский район является муниципальным заказчиком в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд МО Пономаревский район.

Таким образом, отдел образования администрации МО Пономаревский район имел полномочия по проведению закупки, однако не предпринял соответствующие действия по исполнению Закона о контрактной системе. Не соблюдение процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе, является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке строительных работ муниципального образования Пономаревский район, что ограничивает права хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке, на участие в торгах.

На основании изложенного, Комиссия Оренбургского УФАС России считает доказанным факт нарушения администрацией МО Пономаревский район п.2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в выделении денежных средств на ремонт здания МАДОУ д/с «Улыбка» в нарушение порядка, предусмотренного действующим законодательством.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», целями данного Федерального 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 ст. 22 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на антимонопольный орган возложены следующие функции: обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, иными хозяйствующими субъектами и физическими лицами; предупреждение и выявление нарушений антимонопольного законодательства; принятие мер по их прекращению, а также по привлечению к ответственности за допущенные нарушения.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 21, 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать отдел образования администрации МО Пономаревский район Оренбургской области нарушившим п.2 ч.1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции».
2. Выдать отделу образования администрации МО Пономаревский район Оренбургской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего довести до сведения отдела положения ст.15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» и данное решение по делу.
3. Передать материалы дела № 06-05-41/2015 уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

<....>

Члены Комиссии

<....>

<....>

<....>

Примечание: настоящее решение может быть обжаловано в установленном законом порядке.

Невыполнение в установленный срок законного решения и предписания антимонопольного органа влечет ответственность, установленную ч.2.6 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.