

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕШЕНИЕ

Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области

по делу №02/08-11-2011

12 мая 2011 года

г.Курск

Решение в полном объеме изготовлено 16 мая 2011 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Комов Ю.А. – руководитель УФАС по Курской области, председатель Комиссии;

Волкова М.В. - зам. руководителя УФАС по Курской области, член Комиссии;

Давыдова А.В. – начальник отдела контроля органов власти, антимонопольного контроля и рекламы УФАС по Курской области, член Комиссии;

Полторацкий А.Н. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, антимонопольного контроля и рекламы УФАС по Курской области, член Комиссии,

рассмотрев дело №02/08-11-2011, возбужденное по признакам нарушения ч.1 ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» со стороны Администрации муниципального образования «Город Курск» (<...>) в присутствии представителя Администрации города Курска (по доверенности) В., директора Департамента строительства и инвестиционных программ г.Курска Б., представителя Департамента строительства и инвестиционных программ г.Курска (по доверенности) А.,

УСТАНОВИЛА:

В январе 2011 года в Управление ФАС по Курской области поступило обращение Управления ФСБ по Курской области о проведении проверки соответствия законодательству действий муниципального заказчика при проведении торгов на право заключения муниципальных контрактов на проектирование и капитальный ремонт муниципального образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа №17 г.Курска», а также действий муниципального заказчика и заказчика-застройщика при заключении и исполнении указанных муниципальных контрактов.

Управлением ФАС по Курской области по поручению Управления ФСБ по Курской области проведена проверка в отношении муниципального заказчика - Департамента строительства и инвестиционных программ города Курска (далее также - Департамент) и заказчика-застройщика - муниципального казенного предприятия «Управление капитального строительства Администрации города

Курска» (далее - МКП «УКС Администрации г.Курска») при размещении муниципальных заказов на выполнение проектных работ и капитального ремонта МОУ «Средняя общеобразовательная школа №17 г.Курска».

В результате рассмотрения материалов, представленных в УФАС по Курской области в ходе проведения проверки, Управлением, в частности, установлено следующее.

Между Департаментом строительства и инвестиционных программ г.Курска (муниципальный заказчик) и МКП «УКС Администрации г.Курска» (заказчик-застройщик) заключены договоры №36 от 28.04.2010г. (на сумму 27 147,82 руб. из средств бюджета г.Курска), №246 от 14.12.2010г. (на сумму 286 536,00 руб. из средств бюджета города Курска), согласно которых заказчик передает, а заказчик-застройщик принимает на себя и осуществляет от своего имени функции заказчика-застройщика, предусмотренные муниципальными контрактами на выполнение проектных работ и на выполнение работ по капитальному ремонту МОУ «Средняя общеобразовательная школа №17 г.Курска» по ул.Пионеров, 84 в г.Курске (в т.ч. технический надзор за ходом выполнения работ, приемку выполненных работ, проверку соответствия поставляемых подрядчиком материалов и оборудования проектной документации).

П.2.3 договора №246 от 14.12.2010г. предусмотрено, что заказчик-застройщик осуществляет выполнение функций, переданных ему заказчиком, в том числе технический надзор за ходом выполнения работ на объекте и обеспечивает ведение авторского надзора проектной организацией, а также урегулирует разногласия, возникающие при выполнении работ и обеспечивает целевое использование выделенных средств бюджета города Курска.

Данный договор заключен с МКП «УКС Администрации г.Курска» без проведения торгов или иных конкурентных процедур по выбору организации, осуществляющей технический надзор за капитальным ремонтом объекта капитального строительства.

Учитывая, что рынок работ по строительному контролю в г.Курске является конкурентным и ряд организаций помимо МКП «УКС Администрации г.Курска» имеет выданные в установленном порядке саморегулируемыми организациями (СРО) свидетельства о допуске к выполнению данного вида работ (по информации, представленной в УФАС по Курской области, 121 хозяйствующий субъект Курской области имеет указанный допуск), данные действия ограничивают конкуренцию на указанном рынке и создают необоснованные преимущества для деятельности отдельного хозяйствующего субъекта — МКП «УКС Администрации г.Курска».

Основанием для заключения указанного договора без проведения торгов (либо запроса котировок), необходимость которых предусмотрена ст.10 ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», послужило распоряжение Администрации г.Курска №54-ра от 24.02.2010г., которым МКП «УКС Администрации г.Курска» определено заказчиком-застройщиком проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов муниципальной собственности за счет средств бюджета города Курска, федерального и областного бюджетов, главным распорядителем и бюджетополучателем которых является Департамент

строительства и инвестиционных программ г.Курска.

Рассмотрев изложенные обстоятельства, Председатель Комиссии УФАС по Курской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства признал их достаточными для возбуждения дела по признакам нарушения Администрацией МО «город Курск» Курской области ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ, выразившегося в издании распоряжения №54-ра от 24.02.2010г., которым МКП «Управление капитального строительства Администрации г.Курска» определено в качестве заказчика-застройщика проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов муниципальной собственности за счет средств бюджета города Курска, федерального и областного бюджетов, главным распорядителем и бюджетополучателем которых является Департамент строительства и инвестиционных программ г.Курска, без проведения конкурентных процедур, предусмотренных законодательством о размещении государственных и муниципальных заказов, что привело к устранению конкуренции на рынке выполнения работ по строительному контролю.

В ходе рассмотрения дела представитель Администрации г.Курска пояснила, что по состоянию на дату рассмотрения дела 07.04.2011г. Распоряжение Администрации г.Курска №54-ра от 24.02.2010г. утратило силу в связи с изданием распоряжения №39-ра от 14.02.2011г. «О заказчике-застройщике», которым МКП «УКС Администрации г.Курска» так же, как и ранее изданным распоряжением, определен заказчиком-застройщиком проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов муниципальной собственности за счет средств муниципального и областного бюджетов, главными распорядителями и бюджетополучателями которых являются Департамент строительства и инвестиционных программ г.Курска и Комитет по управлению имуществом г.Курска.

В обоснование правомерности издания указанного распоряжения без проведения конкурентных процедур по определению организации, осуществляющей функции заказчика-застройщика Администрация г.Курска ссылается на решение Курского городского Собрания от 26.11.2010г. №184-4-РС «О бюджете города Курска на 2011 год», пунктом 25 которого Администрации г.Курска предоставлено право «определять организации, выполняющие функции заказчиков-застройщиков по объектам, финансируемым за счет средств бюджета г.Курска и средств, передаваемых из областного бюджета, и утверждать перечень бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности на 2011 год правовым актом Администрации г.Курска». Кроме того, по мнению Администрации г.Курска, ст.749 ГК РФ предоставляет заказчику строительных работ при отсутствии у него возможности или желания осуществлять надзор за строительством самостоятельно право привлекать для осуществления строительного контроля за выполнением работ любую профессиональную организацию (юридическое лицо или индивидуального предпринимателя) по своему усмотрению.

Выслушав объяснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, изучив материалы дела, Комиссия УФАС по Курской области приходит к следующему.

Статьей 8 Конституции Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и

финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В соответствии со ст. 749 Гражданского кодекса РФ заказчик в целях осуществления контроля и надзора за строительством может заключить договор об оказании заказчику услуг такого рода с соответствующим инженером (инженерной организацией).

В соответствии со ст.53 Градостроительного кодекса РФ строительный контроль проводится в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка. Строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора строительный контроль проводится также застройщиком или заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом. При этом, под застройщиком, согласно ст.1 Градостроительного кодекса РФ понимается физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Согласно ст.52 Градостроительного кодекса РФ, приказа Министерства регионального развития РФ №624 от 30.12.2009г. работы по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (в т.ч. строительный контроль за общестроительными работами) могут осуществляться при наличии у такого лица свидетельства о допуске к выполнению данного вида работ, выданного саморегулируемой организацией (СРО).

Таким образом, в случаях, когда муниципальный заказчик не осуществляет строительный контроль самостоятельно, он вправе привлечь на основании договора любое юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, имеющего выданное саморегулируемой организацией строителей свидетельство о допуске к данному виду работ. Учитывая, что финансирование указанных работ осуществляется за счет средств местного бюджета, договор (контракт) с хозяйствующим субъектом, осуществляющим строительный контроль, должен заключаться в порядке, предусмотренном ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также — ФЗ «О размещении заказов...»).

Рынок работ по осуществлению строительного контроля, исходя из вышеуказанных положений Градостроительного кодекса РФ, является конкурентным и помимо МКП «УКС Администрации г.Курска» соответствующие работы могут выполнять другие хозяйствующие субъекты, имеющие свидетельство СРО о допуске к данному виду работ.

Как следует из документированной информации, представленной на запросы УФАС по Курской области саморегулируемыми организациями

строителей (некоммерческим партнерством «Курская организация строителей», саморегулируемой организацией «Союз дорожников и строителей Курской области», Курским обособленным подразделением некоммерческого партнерства «Межрегиональное объединение строительных и монтажных организаций «Стройкорпорация», Курским филиалом СРО НП «Объединение строительных организаций среднего и малого бизнеса») свидетельства о допуске к выполнению работ по строительному контролю (п. 32 Перечня видов работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, утв. приказом Минрегионразвития РФ №624 от 30.12.2009г.) на территории Курской области выданы 121 хозяйствующему субъекту (включая МКП «УКС Администрации г.Курска». Кроме того, соответствующие допуски выдаются и иными саморегулируемыми организациями, действующими на территории Российской Федерации.

24.02.1010г. Главой Администрации г.Курска издано распоряжение №54-ра «О заказчике-застройщике», которым МКП «УКС Администрации г.Курска» определено в качестве заказчика-застройщика проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов муниципальной собственности за счет средств бюджета города Курска, федерального и областного бюджетов, главным распорядителем и бюджетополучателем которых является Департамент строительства и инвестиционных программ г.Курска (в отношении всех объектов, а не по каждому объекту, как предусмотрено Положением о формировании перечня строек).

По состоянию на дату рассмотрения настоящего дела данное распоряжение утратило силу. Главой Администрации г.Курска принято распоряжение №39-ра от 14.02.2011г. «О заказчике-застройщике», которым МКП «УКС Администрации г.Курска» определено заказчиком-застройщиком проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов муниципальной собственности за счет средств муниципального и областного бюджетов, главными распорядителями и бюджетополучателями которых являются Департамент строительства и инвестиционных программ г.Курска и Комитет по управлению имуществом г.Курска.

Как следует из документированной информации, представленной в УФАС по Курской области Департаментом строительства и инвестиционных программ г.Курска, общая сумма всех договоров о передаче МКП «УКС Администрации г.Курска» функций заказчика-застройщика за 2010 год превышает 100 000 рублей, общая сумма договоров на выполнение работ по организации строительства и капитального ремонта объектов капитального строительства, заключенных с МКП «УКС Администрации г.Курска» в 1-м квартале 2011 года, также превышает 100 000 рублей.

В частности, в 2011 году между Департаментом строительства и инвестиционных программ г.Курска и МКП «УКС Администрации г.Курска» на основании распоряжения Администрации г.Курска №39-ра от 14.02.2011г. Без проведения торгов заключены следующие договоры:

- договор №1 от 15.02.2011г. на выполнение функций по организации работ по капитальному ремонту здания МОУ «Средняя общеобразовательная школа №17» (на сумму 1 044 852,96 руб.),

- договор №2 от 15.02.2011г. на выполнение функций по организации работ по строительству объекта «Поликлиника МУЗ «Городская больница имени Н.С.Короткова» в городе Курске» (на сумму 2 079 120,00 руб.),

- договор №3 от 15.02.2011г. на выполнение функций по организации работ по строительству детского сада на 140 мест комплексной жилой застройки микрорайона №1 ЮЗЖР-II г.Курска (на сумму 1 439 213,28 руб.).

В соответствии с ФЗ «О размещении заказов...» договоры на выполнение работ (оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд без проведения конкурентных процедур размещения заказа могут быть заключены на сумму, не превышающую 100 000 рублей в квартал (п.14 ч.2 ст.55 ФЗ «О размещении заказов...», указание ЦБ РФ №1843-У от 20.06.2007г.). В случае превышения стоимости работ над указанной суммой заключение муниципальных контрактов должно осуществляться путем проведения запроса котировок (до 500 000 рублей) или торгов (ст.10, ст.42 ФЗ «О размещении заказов...»).

Возможность передачи функций по осуществлению строительного контроля главным распорядителем бюджетных средств - Департаментом строительства города Курска заказчику-застройщику предусмотрена муниципальным правовым актом - Положением о формировании перечня строек и объектов для муниципальных нужд и их финансирования за счет средств бюджета города Курска (утв. Постановлением Администрации г.Курска №255 от 01.02.2008г.). Так, п/п «ж» п.20 данного Положения осуществление строительного контроля на стройках и объектах, включенных в указанный перечень, отнесено к полномочиям Департамента строительства г.Курска. П.21 предусматривает право Департамента передать часть своих полномочий заказчику-застройщику, в том числе осуществление в установленном порядке строительного контроля (п/п «б»). В свою очередь, заказчик-застройщик, согласно раздела V рассматриваемого Положения, помимо закрепленных за ним функций и полномочий осуществляет также выполнение функций, переданных ему муниципальным заказчиком.

В то же время, в соответствии с п.26 Положения финансирование деятельности заказчика-застройщика осуществляется за счет средств местного бюджета, предоставленных на капитальные вложения, через Департамент строительства г.Курска в соответствии с заключенными в установленном порядке муниципальными контрактами (договорами) на выполнение функций заказчика-застройщика по каждому конкретному объекту.

Установленный действующим федеральным законодательством (ФЗ «О размещении заказов...») порядок предусматривает необходимость проведения торгов на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ (оказание услуг) для муниципальных нужд на сумму, превышающую 500 000 рублей (ст.10, ст.42 ФЗ «О размещении заказов...»).

В то же время, как следует из документированной информации, представленной Администрацией г.Курска, конкурс либо аукцион по выбору организации для осуществления функций заказчика-застройщика органами местного самоуправления города Курска не проводился.

Таким образом, в результате принятия Администрацией города Курска распоряжений №54-ра от 24.02.2010г., №39-ра от 14.02.2011г. созданы

необоснованные преимущества для хозяйственной деятельности конкретного хозяйствующего субъекта — МКП «УКС Администрации г.Курска» вследствие устранения конкуренции за право заключения соответствующих договоров (муниципальных контрактов), что привело к ограничению доступа иных хозяйствующих субъектов, имеющих допуск к выполнению работ по строительному контролю, к участию в размещении муниципального заказа и, соответственно, к соответствующему сегменту рынка работ по строительному контролю в г.Курске и монополизации данного товарного рынка.

Частью 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев принятия актов, прямо предусмотренных федеральными законами.

При таких обстоятельствах, принятие органом местного самоуправления — Администрацией города Курска правовых актов — распоряжений №54-ра от 24.02.2010г., №39-ра от 14.02.2011г. о наделении МКП «УКС Администрации г.Курска» функциями заказчика-застройщика (включая выполнение функций по строительному контролю за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объектов капитального строительства для муниципальных нужд) квалифицируется как нарушение требований ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании вышеизложенного, руководствуясь ч.1 ст.23, ст.41, ст.49 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Курска нарушившей ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» в части принятия правовых актов (распоряжений №54-ра от 24.02.2010г., №39-ра от 14.02.2011г.), которые приводят к устранению конкуренции на рынке работ по строительному контролю.

2. Выдать Администрации города Курска предписание об отмене правового акта, противоречащего ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» (распоряжения №39-ра от 14.02.2011г. «О заказчике-застройщике»).

Решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Курской области в трехмесячный срок со дня его принятия.

Председатель Комиссии Ю.А.Комов

Члены Комиссии М.В.Волкова

А.В.Давыдова

А.Н.Полторацкий

ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДПИСАНИЕ

об отмене правового акта, нарушающего антимонопольное законодательство

12 мая 2011 года

г. Курск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Комов Ю.А. – председатель Комиссии

Волкова М.В. - член Комиссии

Давыдова А.В. – член Комиссии

Полторацкий А.Н. – член Комиссии,

на основании своего решения от 12 мая 2011 года по делу №02/08-11-2011 о нарушении Администрацией города Курска ч.1 ст.15 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации города Курска в срок до 30 августа 2011 года прекратить нарушение части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», отменив распоряжение №39-ра от 14.02.2011г. «О заказчике-застройщике», наделяющее функциями заказчика-застройщика проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, находящихся в муниципальной собственности г.Курска (в т.ч. функциями по строительному контролю), за счет бюджетных средств хозяйствующего субъекта - МКП «УКС Администрации г.Курска» без проведения конкурентных процедур (торгов) на право выполнения указанных функций.

2. Документы, свидетельствующие об исполнении настоящего предписания, представить в УФАС по Курской области в трехдневный срок с даты его исполнения.

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трёх месяцев со дня его вынесения.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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

Председатель Комиссии Ю.А.Комов

Члены Комиссии М.В.Волкова

А.В. Давыдова

А.Н.Полторацкий