

## РЕШЕНИЕ

«02» апреля 2015 г.

г. Кемерово

Резолютивная часть объявлена «19» марта 2015 г.

Решение в полном объеме изготовлено «02» апреля 2015 г.

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

Председатель Комиссии:	Стельмах С.В. – заместитель руководителя управления; Чубуков А.А. – начальник отдела судебной и правовой работы;
Члены Комиссии:	Полякова Ю.А. – начальник отдела контроля органов власти; Саврасов М.Г. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти; Горовых К.П. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти.

при ведении протокола с использованием видеозаписи, при участии:

- 1) <...> – представителя администрации Топкинского муниципального района (по доверенности от 28.01.2015 г. № 01-31/31);
- 2) <...> – представителя управления образования администрации Топкинского муниципального района (по доверенности от 10.12.2014 г. № 1500);
- 3) <...> – заведующей муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 14 «Орешек» (далее по тексту – МАДОУ детский сад № 14 «Орешек») (приказ о назначении на должность от 08.10.2012 г. № 19к);
- 4) <...> – представителя государственного предприятия Кемеровской области «ГлавУКС» (далее по тексту – ГП КО «ГлавУКС») (по доверенности от 18.03.2015 г. № б/н);

рассмотрев дело № 14/А-15-2015, возбужденное по признакам нарушения администрацией Топкинского муниципального района (652300, Кемеровская область, г. Топки, ул. Луначарского, 21) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

установила:

По результатам проведенной плановой проверки деятельности администрации Топкинского муниципального района на предмет соблюдения требований

антимонопольного законодательства приказом Кемеровского УФАС России от 03.03.2015 № 41 возбуждено дело № 14/А-15-2015 по признакам нарушения администрацией Топкинского муниципального района части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в бездействии администрации Топкинского муниципального района, а именно: в необоснованном ограничении осуществления деятельности хозяйствующих субъектов путем непроведения надлежащего контроля за действиями управления образования администрации Топкинского муниципального района, МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» по расходованию бюджетных средств, что способствовало непроведению торгов, привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке, создана Комиссия по рассмотрению дела № 14/А-15-2015 о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 04.03.2015 г. дело № 14/А-15-2015 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено к рассмотрению на 19.03.2015 г. на 11 часов 20 минут, в качестве заинтересованных лиц к участию в рассмотрении данного дела привлечены управление образования администрации Топкинского муниципального района, МАДОУ детский сад № 14 «Орешек», ГП КО «ГлавУКС».

19.03.2015 г. на заседании комиссии по рассмотрению дела № 14/А-15-2015 о нарушении антимонопольного законодательства представитель ответчика пояснила, что в спорном постановлении от 28.08.2012 г. № 842-п не указан исполнитель работ по строительству объекта недвижимости детский сад № 14 «Орешек», кроме того действия МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» по заключению договора № 276 от 14.09.2012 г. с ГП КО «ГлавУКС» не вступают в противоречие с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в связи с тем, что на муниципальные автономные учреждения не распространялись положения Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – ФЗ № 94-ФЗ), то есть автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать муниципальными заказчиками на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Представитель управления образования администрации Топкинского муниципального района поддержала доводы представителя администрации Топкинского муниципального района, пояснила, что при выборе подрядчика был проведен мониторинг предприятий, осуществляющих строительство аналогичных объектов, по итогам которого было установлено, что в 2011 г. ГП КО «ГлавУКС» выполняло работы по реконструкции здания под детский дом «Островок» в д. Малый Корчуган, в 2012 г. данным предприятием были выполнены работы по капитальному ремонту здания под детский сад № 9 «Сказка» г. Топки. Кроме того, ГП КО «ГлавУКС» был разработан и утвержден проект на строительство детского сада на 110 мест, по данному проекту было выполнено строительство детского сада в Беловском районе, все работы были выполнены качественно и в сроки, в связи с чем наблюдательным советом МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» было принято решение о заключении договора на строительство детского сада с ГП КО «ГлавУКС».

Представитель МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» также поддержала доводы

представителя управления образования администрации Топкинского муниципального района, подтвердила, что договор № 276 от 14.09.2012 г. на сумму 100 млн. руб. на строительство детского сада на 110 мест был подписан с ГП КО «ГлавУКС», детский сад сдан в эксплуатацию 12.09.2013 г.

Представитель ГП КО «ГлавУКС» поддержал доводы представителя администрации Топкинского муниципального района, иных пояснений по существу рассматриваемого дела не давал.

Изучив материалы дела № 14/А-15-2015 о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия Кемеровского УФАС России установила следующее:

10.08.2012 г. распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области № 694-р «О социально-экономическом развитии Топкинского муниципального района и проведении мероприятий по подготовке к празднованию Дня работника сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности в Кемеровской области в 2013 году» утвержден план мероприятий, в том числе по строительству детского сада на 110 мест в районе ул. Пролетарская Топкинского городского поселения. Ответственным за подготовку мероприятий по строительству детского сада назначен также Глава Топкинского муниципального района <...>

29.08.2012 г. администрацией Топкинского муниципального района было принято постановление № 842-п «О строительстве МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» общеразвивающего вида», согласно которому принято решение начать строительство указанного дошкольного учреждения на 110 мест по адресу: г. Топки, ул. Пролетарская, 82, срок сдачи – 01.10.2013 г.

30.08.2012 г. на основании постановления № 858-п «Об утверждении муниципальной целевой программы «Проведение празднования Дня работников сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности в Топкинском муниципальном районе Кемеровской области в 2013 г.» утверждены программные мероприятия, в том числе строительство детского сада на 110 мест в районе ул. Пролетарская Топкинского городского поселения. Муниципальным заказчиком программы является администрация Топкинского муниципального района.

14.08.2012 г. Управлением образования администрации Топкинского муниципального района утвержден Устав МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» (далее по тексту – Устав).

Согласно пункту 1.3 Устава учредителем МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» является Топкинский муниципальный район, в лице Управления образования администрации Топкинского муниципального района.

10.09.2012 г. МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» было зарегистрировано в качестве юридического лица.

14.09.2012 г. между МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» (Заказчиком) и ГП КО «ГлавУКС» (далее по тексту – Технический заказчик) заключен договор № 276 (далее по тексту – договор № 276 от 14.09.2012 г.).

Пунктом 1.1. договора № 276 от 14.09.2012 г. установлено, что Заказчик поручает и обязуется оплатить, а Технический заказчик принимает на себя обязательства по

строительству и осуществлению строительного контроля по объекту: «Строительство детского сада на 110 мест в районе ул. Пролетарской Топкинского городского округа».

Согласно пункту 1.2 договора № 276 от 14.09.2012 г. Заказчик осуществляет финансирование по настоящему договору за счет средств областного и местного бюджета.

Финансирование работ по настоящему договору будет производиться с 01.01.2013 г. в рамках лимита бюджетных обязательств по капитальным вложениям, предусмотренных на 2013 г. (пункт 3.1.1. договора № 276 от 14.09.2012 г.).

10.01.2013 г. управлением образования администрации Топкинского муниципального района на основании соглашения № 42/21 о предоставлении субсидий на иные цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения муниципального задания на оказание услуг по программе «Развитие муниципальной системы образования Топкинского муниципального района на 2013 г. и плановый период 2014-2015 гг.» МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» была предоставлена субсидия из муниципального бюджета в размере 100 млн. руб. на строительство детского сада на 110 мест.

Статьей 130 Конституции Российской Федерации установлено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статьей 132 Конституции Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 131-ФЗ) к вопросам местного значения муниципального района относится, в том числе организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями на создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа (пункт 3 части 1 статьи 17 ФЗ № 131-ФЗ).

Согласно статье 11 Закона Российской Федерации № 3266-1 от 10.07.1992 г. «Об

образовании» (действовавшего в момент заключения договора № 276 от 14.09.2012 г., далее – Закон об образовании) учредителями образовательных учреждений могут являться органы местного самоуправления.

В соответствии с части 1 статьи 31 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся:

- 1) 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;
- 2) организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- 3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- 4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- 5) учет детей, подлежащих обучению в образовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы, закрепление определенной территории муниципальных районов, городских округов за конкретным муниципальным образовательным учреждением.

Понятие организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования подразумевает под собой комплекс мероприятий, направленных, в том числе на создание качественных, комфортных условий пребывания обучающихся (воспитанников) в образовательном учреждении.

Следовательно, строительство объектов недвижимости, предназначенных для осуществления образовательного процесса, а также организация и проведение необходимых мероприятий по строительству с целью его последующего использования для оказания услуг дошкольного образования (монтажные, строительные работы, поставка оборудования, мебели, инвентаря и т.п.) является одной из составляющих частей, необходимой для решения вопросов местного значения в сфере образования.

В соответствии с частью 2 статьи 18 ФЗ № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Частью 2 статьи 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов

Российской Федерации и муниципальной собственности принимаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Следовательно, все расходы, возникающие при строительстве объектов недвижимости, предназначенных для осуществления образовательного процесса, а также при организации и проведении необходимых мероприятий по строительству с целью его последующего использования для оказания услуг образования финансируются за счет бюджетных средств.

Частью 1 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (действовавшего в момент заключения договора № 276 от 14.09.2012 г., далее – ФЗ № 94-ФЗ) установлено, что данный Федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений.

В соответствии с частью 2 статьи 3 ФЗ № 94-ФЗ под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. Под нуждами муниципальных бюджетных учреждений понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений.

При этом согласно статье 8 ФЗ № 94-ФЗ участниками размещения заказов являются лица, претендующие на заключение государственного или муниципального контракта. Круг этих лиц не ограничен организационно-правовой формой, формой собственности, местом нахождения.

Только к полномочиям администрации Топкинского муниципального района, как к исполнительному органу местного самоуправления, относится решение вопроса местного значения – строительство объекта недвижимости и решение вопросов по организации и проведению необходимых мероприятий по строительству объекта недвижимости с целью его последующего использования в сфере образования.

Из приведенных выше норм следует, что самостоятельное решение администрацией Топкинского муниципального района определенного круга вопросов местного значения не предполагает делегирование решения этих вопросов иным лицам, а их реализация возможна органом местного самоуправления только в рамках ФЗ № 94-ФЗ.

Таким образом, реализация полномочий по строительству объекта недвижимости, организации и проведению необходимых мероприятий по строительству объекта недвижимости с целью его последующего использования для осуществления образовательного процесса возможна только путем проведения торгов, в которых

могут принять участие любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в данной отрасли.

Неисполнение органом местного самоуправления возложенных законом на него обязанностей создает угрозу нарушения прав неопределенного круга лиц.

Доводы представителей администрации Топкинского муниципального района, заинтересованных лиц о том, что Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не распространяется на автономные учреждения в связи с чем муниципальное автономное учреждение вправе самостоятельно, без согласований и проведения торгов, определять организацию, с которой будет заключен договор на выполнение работ (оказание услуг), не могут быть приняты в силу следующего:

Согласно части 1 статьи 4 ФЗ № 94-ФЗ государственными (муниципальными) заказчиками выступают государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров (работ, услуг) независимо от источников финансового обеспечения их исполнения.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного Кодекса РФ получатель бюджетных средств – орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Таким образом, автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать государственными или муниципальными заказчиками и не подпадают под действие ФЗ № 94-ФЗ.

В этой связи выделение МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» бюджетных средств на оказание услуг по строительству дошкольного образовательного учреждения на 110 мест, расположенного по адресу: г. Топки, ул. Пролетарская, 82, создает условия для их освоения в обход требований ФЗ № 94-ФЗ, что и нашло свое выражение в заключении договора № 276 от 14.09.2012 г. между МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» и ГП КО «ГлавУКС» без проведения администрацией Топкинского муниципального района публичных процедур, предусмотренных указанным законом.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий

органов местного самоуправления в сферах, установленных законом.

В соответствии со статьей 4 Закона об автономных учреждениях, автономное учреждение осуществляет деятельность, ради которой оно создано в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями.

Статьей 6 Бюджетного Кодекса РФ установлено, что государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования в т.ч. к составу, качеству, объему оказания государственных (муниципальных) услуг.

В соответствии со статьей 69.1 Бюджетного Кодекса РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам.

Следовательно, автономное учреждение создается для выполнения работ и оказания услуг юридическим или физическим лицам. Выделение автономному учреждению бюджетных средств на закупку услуг для муниципальных нужд (в т.ч. на оказание услуг по строительству дошкольного образовательного учреждения) не соответствует действующему законодательству и основным целям деятельности таких учреждений.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлено, что органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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).

Бездействие администрации Топкинского муниципального района, выразившееся в необоснованном ограничении осуществления деятельности хозяйствующих субъектов путем непроведения надлежащего контроля действий управления образования администрации Топкинского муниципального района, МАДОУ детский сад № 14 «Орешек» по расходованию бюджетных средств, что способствовало заключению договора на оказание услуг по строительству и осуществлению строительного контроля по объекту: детский сад на 110 мест в районе ул. Пролетарской Топкинского городского округа, с ГП КО «ГлавУКС» без проведения органом местного самоуправления предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» конкурентных процедур, привело либо могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и вступает в противоречие с требованиями части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного Комиссия по рассмотрению дела № 14/А-15-2015 о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию Топкинского муниципального района (652300, Кемеровская область, г. Топки, ул. Луначарского, 21) нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать администрации Топкинского муниципального района (652300, Кемеровская область, г. Топки, ул. Луначарского, 21) предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

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

Председатель Комиссии:

С.В. Стельмах

Члены Комиссии:

А.А. Чубуков

Отпуск, приказ от 18.03.2015 № 27-О

Ю.А. Полякова

М.Г. Саврасов

К.П. Горовых