

Решение
по делу №К13/16

Резолютивная часть объявлена 05.03.2013 года

Решение в полном объеме изготовлено 18.03.2013 года

Комиссия Тюменского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:	Поткина И.В.	- заместитель руководителя
		управления,
Члены комиссии:	Москвичева О.Н.	- начальник отдела,
	Щеткова Н.С.	- главный специалист-эксперт,

рассмотрев дело №К13/16, возбужденное по признакам нарушения администрацией Упоровского муниципального района (627180, Тюменская обл., Упоровский р-он, с. Упорово, ул. Володарского, 45), ч. 1 ст. 15 Федерального закона РФ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии:

- представителя ответчика - администрации Упоровского муниципального района – вглавного специалиста Зоммер Татьяны Валерьевны (доверенность №б/н от 26.02.2013г.),

в отсуствии представителей заинтересованных лиц:

- АУ «Физкультура и спорт», МАУ «Комплексный центр социального обслуживания населения», МАУ ДОД «Центр реализации молодежных программ», МАОУ «Суерская СОШ», МАОУ «Масальская СОШ», МАОУ «Упоровская СОШ», МАОУ «Ингалинская СОШ», МАОУ «Емуртлинская СОШ», МАОУ «Пятковская ООШ», надлежащим образом уведомленных о времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В ходе проведения уполномоченной инспекцией Тюменского УФАС России планового контрольного мероприятия в отношении администрации Упоровского муниципального района (далее также – Администрация) было установлено, что Администрацией в объем субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания для муниципальных автономных учреждений включались средства на капитальный ремонт, в результате чего выбор подрядчиков для

выполнения капитального ремонта осуществлялся автономными учреждениями самостоятельно, без проведения процедур, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также – Закон о размещении заказов).

На основании изложенного, приказом Тюменского УФАС России от 25.01.2013г. № 43 в отношении Администрации было возбуждено дело по признакам нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

В заседании Комиссии представитель ответчика нарушение антимонопольного законодательства не признала, пояснив при этом следующее. Администрация, как учредитель автономных учреждений, осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества, закрепленного за автономными учреждениями, а автономные учреждения, в свою очередь, выполняют муниципальные задания. При этом, в соответствии со ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ в бюджетах бюджетной системы РФ автономным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели. Таким образом, выделение денежных средств на капитальный ремонт переданного автономным учреждениям является возможным как предоставление субсидий на иные цели.

Заслушав объяснения представителя Ответчика, исследовав письменные доказательства по делу, Комиссия пришла к следующим выводам.

Администрацией в объем субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания АУ «Физкультура и спорт», МАУ «Комплексный центр социального обслуживания населения», МАУ ДОД «Центр реализации молодежных программ» на период 2011-2012гг., в состав расходов на содержание учреждений, были включены средства на капитальный ремонт. В силу предоставленных полномочий Учреждениями были заключены следующие контракты:

- от 03.09.2012 №03.09/12-РСК между АУ «Физкультура и спорт» и ООО «Стройбыт» на выполнение работ по капитальному ремонту спорткомплекса **на сумму 6 686 947 руб.;**

- от 27.07.2011 №12.07/11-КР между МАУ ДОД «Центр реализации молодежных программ» и ЗАО «Заводоуковскаягрозострой» на выполнение работ по демонтажу здания кинотеатра **на сумму 411 450 руб.;**

- от 22.04.2011 №б/н между МАУ «Комплексный центр социального обслуживания населения» и ИП Гулиевым Ю.К. на выполнение работ по капитальному ремонту кровли в здании приюта **на сумму 500 000 руб.**

Также, в рамках направления «Создание комфортной, безопасной, здоровьесберегающей среды в образовательных учреждениях» в 2011-2012 гг. в 6 образовательных учреждениях Упоровского района осуществлялся капитальный ремонт.

Работы в рамках указанного направления осуществлялись исполнителями, определенными непосредственно образовательными учреждениями, путем

заключения договоров без проведения торгов. Так, в 2011-2012 гг. были заключены следующие договоры на выполнение работ по капитальному ремонту:

1) МАОУ «Суерская СОШ»:

- с МУП «РКХ-2» №1 от 17.05.2012 на сумму 18 650 тыс. руб.,

- с МУП «РКХ-2» №93 от 21.07.2011 на сумму 3 000 тыс. руб.;

2) между МАОУ «Упоровская СОШ» и ООО «НТИК» №6/н от 16.04.2012 на сумму 14 000 тыс. руб.;

3) между МАОУ «Ингалинская СОШ» и ЗАО «Загрос» от 17.05.2012 на сумму 31 000 тыс. руб.;

4) между МАОУ «Емуртлинская СОШ» и ООО «Строитель» №10/2011-смп от 21.07.2011 на сумму 3 200 тыс. руб.;

5) МАОУ «Масальская СОШ»:

- с ЗАО «Загрос» от 27.07.2011 на сумму 2 394 тыс. руб., от 01.07.2011 на сумму 2 762 280 руб.;

- с ООО «ТАНДЕМ» от 15.05.2012 на сумму 5 000 тыс. руб.;

6) между МАОУ «Пятковская СОШ» и ООО «Строитель» №16/2011-смп от 21.07.2011 на сумму 2 010 743 руб.

Согласно п. 11, п. 19, п. 19.1, п. 27 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения муниципального района относятся:

- 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 муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

- организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по

работе с детьми и молодежью.

При этом, полномочия органов местного самоуправления муниципального района *в области образования* также регулируются Законом РФ от 10.07.1992 №3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании).

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 31 Закона об образовании также предусмотрено, что к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в сфере образования относится организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования.

Организация предоставления образования подразумевает под собой **создание всех необходимых** для осуществления образовательного процесса **условий**.

Полномочия органов местного самоуправления *в области культуры* закреплены также в Основах законодательства в Российской Федерации в области культуры, утв. ВС РФ от 09.10.1992 №3612-1 (далее – Основы о культуре).

Так, согласно ст. 40 Основ о культуре, к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

Из анализа указанных норм следует, что проведение капитального ремонта объектов образования и культуры является нуждой Упоровского муниципального района – потребностью, необходимой для решения вопросов местного значения, закрепленных в п. 11, п. 19, п. 19.1, п. 27 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В соответствии с п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, 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 науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Автономное учреждение осуществляет деятельность, ради которой оно создано, в соответствии с заданиями учредителя.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель

осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого 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.

Статьей 69 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) предусмотрено, что к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на: оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Согласно ст. 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на **предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям**, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

В силу ст. 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать: определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; порядок оказания соответствующих услуг; предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

То есть, бюджетные и автономные учреждения создаются для оказания государственных (муниципальных) услуг физическим или юридическим лицам. При этом, **указанные услуги являются полномочиями** органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, создание и финансирование автономных учреждений культуры и образования осуществляется **в целях реализации муниципальных полномочий органов местного самоуправления** в сфере образования и культуры. Автономные учреждения на территории Упоровского муниципального района созданы в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий администрации Упоровского муниципального района. Выделение субсидий на проведение капитального ремонта в составе муниципального задания не предусмотрено действующим законодательством РФ. Кроме муниципального задания учреждения культуры и образования вправе выполнять определенные уставом учреждения работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Автономные учреждения не вправе осуществлять виды деятельности, не предусмотренные их уставами.

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 (ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», далее также – Закон о размещении заказов).

Таким образом, осуществление капитального ремонта учреждений образования и культуры, подведомственных администрации Упоровского муниципального района, является муниципальной нуждой Упоровского муниципального района, *поскольку проводится за счет муниципального бюджета для решения вопроса местного значения Упоровского муниципального района по организации предоставления образования и услуг организаций культуры и досуга.*

Следовательно, автономные учреждения образования и науки неправомерно были наделены администрацией Упоровского муниципального района правом распоряжения бюджетными средствами посредством заключения гражданско-правовых договоров на осуществление капитального ремонта.

В силу п.п. 1, 2 ст. 72 БК РФ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов.

В соответствии со ст. 5 Закона о размещении заказов под размещением заказов понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим Законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей) в целях заключения с ними муниципальных контрактов, а в случаях, предусмотренных п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов, в целях заключения с ними также иных гражданско-правовых договоров.

В свою очередь, Закон о размещении заказов устанавливает единый порядок размещения государственных заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов, эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения государственного и муниципального заказа, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов (ст. 1).

Во всех случаях размещение заказа для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 10 Закона о размещении заказов. При этом, применение Закона о размещении заказов обязательно при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для муниципальных нужд. В свою очередь, размещение муниципального заказа без проведения публичных процедур может

привести к ограничению конкуренции на соответствующем рынке, поскольку такими действиями ограничивается доступ неограниченного круга лиц к размещаемым заказам.

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона 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 предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия, в том числе указанные в данной норме.

Включение в объем субсидии на финансовое обеспечение муниципального задания средств на проведение капитального ремонта противоречит требованиям Закона о защите конкуренции, приводит к ограничению конкуренции на соответствующих товарных рынках в связи с недопущением конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами, поскольку работы по капитальному ремонту для муниципальных нужд осуществляются подрядчиками, определяемыми учреждениями образования и культуры самостоятельно, без проведения процедур в соответствии с Законом о размещении заказов.

Таким образом, нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции со стороны Администрации выразилось в утверждении муниципальных заданий АУ «Физкультура и спорт», МАУ «Комплексный центр социального обслуживания населения», МАУ ДОД «Центр реализации молодежных программ», МАОУ «Суерская СОШ», МАОУ «Масальская СОШ», МАОУ «Упоровская СОШ», МАОУ «Ингалинская СОШ», МАОУ «Емуртлинская СОШ», МАОУ «Пятковская ООШ» с включением в них средств на выполнение капитального ремонта автономных учреждений.

Таким образом, Комиссия приходит к выводам:

1) о наличии в действиях администрации Упоровского муниципального района нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося во включении в объем субсидий на финансовое обеспечение муниципального задания автономным учреждениям образования и культуры средств на проведение капитального ремонта;

2) о наличии оснований для выдачи администрации Упоровского муниципального района обязательного для исполнения предписания о прекращении нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации Упоровского муниципального района нарушение ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите

конкуренции», выразившегося во включении в объем субсидий на финансовое обеспечение муниципального задания на 2011-2012 гг. автономным учреждениям образования и культуры средств на проведение капитального ремонта.

2. Выдать комитету образования администрации Угоровского муниципального района обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии
Поткина

И. В.

Члены Комиссии:

О.Н. Москвичева

Н.С. Щеткова

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