РЕШЕНИЕ
г. Томск

Резолютивная часть решения оглашена 19 августа 2013 года
В полном объеме решение изготовлено 30 августа 2013 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:
председателя комиссии: - Бу..И.В., заместителя руководителя - начальника отдела контроля монополистической деятельности;
членов комиссии: - Бе..й Т.Н., главного специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности;
- Лепи.. С.Н., ведущего специалиста - эксперта отдела контроля органов власти, рассмотрев дело № 05-10/53-13, возбужденное по признакам нарушения Управлением образования администрации Томского района (Томская обл. Томский р-н, с.Богашево, ул.Советская 6 (юр. адрес); г.Томск, пер. Кооперативный 2а (фактич. адрес) абз.1 ч 1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»» (далее — Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В Томское УФАС России поступило заявление П., указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о размещении заказов при заключении договоров на проведение в 2012 году капитального ремонта в зданиях муниципальных образовательных учреждений, предоставляющих услуги дошкольного образования, расположенных в с. Семилужки, п. Моряковский Затон, с. Лучаново, с. Турунтаево Томского района, без проведения конкурсных процедур.
Ответчик (Управление образования администрации Томского района) в заседание Комиссии, а также ранее на запрос Томского УФАС России о предоставлении информации, представил пояснения и отзывы, в которых нарушение антимонопольного законодательства не признает, пояснив в частности, что в соответствии с распоряжением Администрации Томской области от 15.07.2011 № 669/1-ра «Об утверждении комплексной программы «Обеспечение доступности дошкольного образования в Томской области на 2011-2013 годы», Соглашением о предоставлении бюджету МО «Томский район» субсидии на развитие инфраструктуры дошкольного образования МО «Томский район» от 11.04.2012 № 3, заключенным на основании распоряжения между Департаментом общего образования и МО «Томский район», Соглашениями о порядке предоставления субсидий на иные цели от 17.04.2012 № 209н и от 06.09.2012 № 474н, заключенными между Управлением образования администрации Томского района и МАДОУ «Детский сад с.Малиновка» Томского района, а также Соглашениями о порядке предоставления субсидий на иные цели от 18.10.2012 № 529н и от 14.03.2013 № 332, заключенными между Управлением образования и МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» Томского района, указанным учреждениям выделены финансовые средства на проведение капитального ремонта. В связи с изложенным указанными учреждениями

заключены договоры на капитальный ремонт зданий учреждений: МАДОУ «Детский сад с.Малиновка» - договор от 15.04.2012 № 277 на сумму 3 636 000,00 руб.; МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» - договоры от 20.09.2012 № 453, от 30.11.2012 № 492, от 03.12.2012 № 522, от 05.12.2012 №526 на общую сумму 21 715 461,38 руб. Кроме того, Постановлением Администрации Томского района от 30.11.2010 № 308 утвержден «Порядок определения объема и условий предоставления из бюджета района субсидий муниципальным бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с муниципальным заданием муниципальных услуг, а также на иные цели», в соответствии с п.п. 6.1 и 7 которого субсидии на иные цели предоставляются главными распорядителями бюджетных средств, осуществляющими функции и полномочия учредителя, на основании соглашения с муниципальным учреждением, в котором определены права и обязанности сторон.
Из пояснений и договоров, представленных Управлением образования администрации Томского района, следует:
- здания, расположенные в п. Моряковский Затон и с. Турунтаево, принадлежат (закреплены на праве оперативного управления) муниципальному автономному дошкольному образовательному учреждению «Центр развития ребенка – детский сад п. Моряковский затон», которое заключило три договора на выполнение капитального ремонта № 453 от 20.09.2012, № 526 от 05.12.2012 (объект выполнения работ расположен в с. Моряковский Затон, ул. Октябрьская, 12) и № 522 от 03.12.2012 (объект выполнения работ расположен в с. Турунтаево, ул. Школьная, 4) с ООО «Стройгарант», и один договор № 492 от 30.11.2012 с ООО «Экоклимат» (объект выполнения работ расположен в с. Турунтаево, ул. Школьная, 4);
- здание, расположенное в с. Семилужки, принадлежит (закреплено на праве оперативного управления) муниципальному автономному дошкольному образовательному учреждению «Детский сад с. Малиновка», которое заключило договор на выполнение капитального ремонта № 277 от 15.04.2012 (объект выполнения работ расположен в с. Семилужки, ул. Молодежная, 1а) с ООО «Стройгарант»;
- здание, расположенное в с. Лучаново, принадлежит (закреплено на праве оперативного управления) муниципальному общеобразовательному учреждению «Лучановская средняя образовательная школа», которое заключило договор с ООО «С.А.Оскар» по результатам открытого аукциона в электронной форме (№ 0165300010111000047).
Представитель МАДОУ «Детский сад с. Малиновка» Томского района в отзыве пояснила, что в соответствии с соглашениями о порядке предоставления субсидий на иные цели от 17.04.2012 № 209н и от 06.09.2012 № 474н, которые данное учреждение заключило с Управлением образования администрации Томского района, на проведение капитального ремонта здания учреждения выделены финансовые средства, впоследствии учреждением заключен договор от 15.05.2012 № 277 с ООО «Стройгарант». В Комиссию представлена копия протокола от 13.04.2012 № 5 заседания Наблюдательного совета учреждения, из которого следует, что в 2012 году в рамках предоставления субсидии на развитие инфраструктуры дошкольного образования муниципальных образований Томской области поступят средства для проведения ремонта здания детского сада по адресу: с.Семилужки Томского района, ул.Молодежная, 1а. В связи с тем, что в 2011 году ремонтные работы качественно и в срок исполнило ООО «Стройгарант», с ним заключен договор № 277 на проведение ремонта здания учреждения в 2012 году на сумму 3 636 000,00 руб. В настоящее время работы по договору № 277

исполнены и оплачены, о чем свидетельствуют представленные в Комиссию акты о приемке выполненных работ от 30.05.2012 №№ 8/1-8/4, 8/6-8/9, от 16.04.2012 № 8/5 на общую сумму 3 531 648,04 руб., и платежными поручениями от 14.06.2012 № 32966, от 07.09.2012 № 52796 на общую сумму 3 531 648,04 руб.
Представитель МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» Томского района представила отзыв, в частности пояснила, что решениями Наблюдательного совета (протоколы заседаний от 14.09.2012 № 02, от 23.11.2012 № 03, от 10.12.2012 № 04) для проведения работ по капитальному ремонту и заключению договоров предложены ООО «Стройгарант» и ООО «Экоклимат». Кроме того, с целью изучения рынка предоставления услуг по капитальному ремонту руководителем учреждения в мае 2012 года размещена информация на официальном сайте учреждения о предполагаемом ремонте с информированием о видах ремонта и приглашением строительных организаций присылать свои предложения. На заседании руководителей органов местного самоуправления по выбору подрядчика для проведения капитального ремонта помещений из четырех предложенных организаций выбраны ООО «Стройгарант» и ООО «Экоклимат». Все работы выполнены в полном объеме и в установленные сроки. В Комиссию представлены акты выполненных работ (по договору от 05.12.2012 № 526: от 17.12.2012 № 6 на сумму 2 002 632,00 руб.; по договору от 20.09.2012 № 453: от 03.04.2013 № 7, от 17.12.2012 №№ 1, 2, 3, 4, 5 на сумму 13 550 000,00 руб.; по договору от 03.12.2012 № 522: от 24.12.2012 №№ 1-5, от 20.06.2013 № 6-9 на сумму 4 245 504,37 руб.; по договору от 30.11.2013 № 492: от 19.12.2012 №№ 020105-020106 на сумму 1 910 043,00 руб.) и платежные поручения.
Представитель ООО «Экоклимат» поддержал доводы ответчика об отсутствии нарушения Закона «О защите конкуренции». Представитель ООО «Стройгарант» на заседании Комиссии отсутствовал, о времени и месте заседания Комиссии уведомлен.
Учитывая отзывы и пояснения лиц, участвующих в деле, изучив представленные сторонами документы и материалы, Комиссией установлено следующее.
Указанные в заявлении П. муниципальные автономные дошкольные образовательные учреждения: МАДОУ «Детский сад с. Малиновка» Томского района и МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» Томского района, осуществляют свою деятельность, в том числе на основании Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон «Об образовании»), Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон «Об автономных учреждениях»).
Между МАДОУ «Детский сад с. Малиновка» Томского района и ООО «Стройгарант» заключен договор от 15.04.2012 № 277 на выполнение капитального ремонта. Согласно предмету договора, подрядчик обязуется собственными силами за свой риск выполнить работы по капитальному ремонту помещения МАДОУ «Детский сад с. Малиновка» Томского района по адресу: Томская область, Томский район, с.Семилужки, ул.Молодежная,1а, а заказчик обязуется оплатить выполненные работы в установленном в договоре размере и порядке. Срок выполнения работ – с момента заключения договора до 01.06.2012 (п.2.1 договора). Из п.п. 6.1 договора следует, что оплата работ осуществляется за счет средств бюджета Томского района.
МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» Томского района с ООО «Стройгарант» заключены договоры на выполнение капитального ремонта от 05.12.2012 № 526, от 20.08.2012 № 453, от 03.12.2012 № 522, а с ООО «Экоклимат» заключен договор от 30.11.2012 № 492 на выполнение капитального ремонта. Согласно предмету указанных договоров, подрядчик обязуется

собственными силами за свой риск выполнить работы по капитальному ремонту МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» Томского района по адресу: Томская область, Томский район, п. Моряковский Затон, ул. Октябрьская, 12, и по адресу: Томская область, Томский район, с. Турунтаево, ул. Школьная, 4. Во всех обозначенных договорах установлено, что начало выполнения работ подрядчиком осуществляется с момента их заключения. Из пунктов 6.1 указанных договоров следует, что оплата по договорам осуществляется за счет субсидии на развитие инфраструктуры дошкольного образования из бюджета Томского района.

В соответствии с абз.1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции» 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 соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения муниципального района относятся, в том числе 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.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования согласно ст. 31 Закона «Об образовании» отнесено решение вопросов организации предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования (п. 2 ч. 1 ст. 31 Закона), а также обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий (п. 4 ч. 1 ст. 31 Закона).

Из п. 1.1 Положения об Управлении образования администрации Томского района следует, что Управление является органом Администрации Томского района, создано в соответствии с решением Думы Томского района № 10 от 30.11.2005 «Об утверждении структуры администрации муниципального образования «Томский район» путем реорганизации в форме преобразования отраслевого органа местного самоуправления управления образования муниципального образования «Томский район» и является его правопреемником в отношении всех его прав и обязанностей.

В соответствии с пунктом 2.1.1 Положения об Управлении образования

администрации Томского района организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, 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 является одной из основных задач Управления.
Таким образом, создание необходимых условий для предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования включает в себя, в том числе проведение капитального ремонта объектов, оказывающих образовательные услуги (независимо от их статуса и организационно-правовой формы), и относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района, возложенных на Управление.
Как следует из ст. 2 Закона «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 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).
Таким образом, муниципальные автономные дошкольные образовательные учреждения Томского района созданы для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных п. 11 ч.1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ.
Управление образования администрации Томского района от имени МО «Томский район» в отношении автономных дошкольных образовательных учреждений осуществляет функции и полномочия учредителя (п. 1.6 Устава МАДОУ «Детский сад с. Малиновка» Томского района и п. 1.3.2 Устава МАДОУ «Центр развития ребенка – детский сад с.Моряковский Затон» Томского района).
В силу положений ч. 1 ст. 3 Закона «Об автономных учреждениях» имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.
В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона «Об автономных учреждениях» основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано.
Согласно ч. 2 ст. 4 Закона «Об автономных учреждениях» муниципальное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с муниципальным заданием и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг.
Частью 3 ст. 4 Закона «Об автономных учреждениях» определено, что финансовое обеспечение выполнения 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, Законом «Об автономных учреждениях» предусмотрено муниципальное финансирование содержания недвижимого имущества.
Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21.07.2012 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ) данный федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (далее - размещение заказа), в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, 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 заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.
Согласно положениям ст. 3 Закона № 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.
Таким образом, учитывая, что организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования включает в себя, в том числе создание всех необходимых для осуществления образовательного процесса условий, и принимая во внимание то, что имущество, которое на праве оперативного управления принадлежит автономным учреждениям, является собственностью МО «Томский район», проведение капитального ремонта зданий, помещений автономных дошкольных образовательных учреждений Томского района является нуждой МО «Томский район» - потребностью, необходимой для реализации обозначенного выше полномочия органа местного самоуправления МО «Томский район».
Следовательно, поскольку проведение капитального ремонта помещений, зданий автономных дошкольных образовательных учреждений Томского района является муниципальной нуждой МО «Томский район», то выбор подрядной организации для проведения капитального ремонта должен осуществляться с применением процедур предусмотренных Законом № 94-ФЗ (аналогичный вывод содержится в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 28.02.2013 по делу № А70-8584/2012).
В соответствии с п. 7 ст. 4 Закона «О защите конкуренции» конкуренция это 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.
Таким образом, в связи с тем, что выбор подрядной организации для проведения капитального ремонта обозначенных в заявлении автономных дошкольных образовательных учреждений Томского района, должен был быть осуществлен с применением процедур, предусмотренных Законом № 94-ФЗ, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, то непроведение предусмотренных законодательством процедур не может не влиять на конкуренцию, поскольку в данном случае создается возможность для ограничения конкуренции среди хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке капитального ремонта зданий и сооружений, создаются преимущества отдельным хозяйствующим субъектам – ООО «Стройгарант», ООО «Экоклимат», в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены объективной возможности доступа на соответствующий товарный рынок, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке капитального ремонта зданий и сооружений, что является нарушением абз.1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции».
Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать, что Управлением образования администрации Томского района допущено нарушение абз.1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», выразившееся в непроведении процедур размещения заказа, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2012 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», для удовлетворения муниципальных нужд за счет субсидий на развитие инфраструктуры дошкольного образования из бюджета Томского района по выбору подрядных организаций для проведения капитального ремонта зданий и помещений автономных дошкольных образовательных учреждений Томского района как потребности, необходимой для организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования, что включает в себя, в том числе создание всех необходимых для осуществления образовательного процесса условий, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке капитального ремонта зданий и сооружений.
2. Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, указанные ст. 48 Закона «О защите конкуренции», отсутствуют.
3. Предписание о прекращении нарушения не выдавать в связи с исполнением обязательств по договорам.
4. Передать материалы дела должностному лицу, уполномоченному рассматривать вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии И.В. Бутенко

Члены комиссии
Т.Н. Бердникова

С.Н. Лепихина

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его вынесения в арбитражный суд.