

## РЕШЕНИЕ

по делу № 05-10/83-13

г. Томск

Резолютивная часть решения оглашена:	22 июля 2014 года
В полном объеме решение изготовлено:	29 июля 2014 года

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

- председателя комиссии:
- Бутенко Игоря Васильевича, заместителя руководителя управления – начальника отдела контроля монополистической деятельности;
  - Лепихиной Светланы Николаевны, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти;
- членов комиссии:
- Лосева Виталия Григорьевича, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти;
  - Рылова Алексея Дмитриевича, специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-10/83-14 по признакам нарушения Думой Города Томска, ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции), в присутствии ответчика представителя ответчика Думы Города Томска – Т.,

### УСТАНОВИЛА:

Решение Комиссии Томского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства № 05-10/56-14 и № 05-10/57-14 от 03.07.2014, согласно которому МАОУ «Средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска» заключила, на основании выданной субсидии, договоры с ООО «Дорожные технологии» на обмерно-обследовательские работы и разработку проектно-сметной документации на капитальный ремонт и благоустройство прилегающей территории МАОУ СОШ № 27 и выполнение работы по капитальному ремонту здания МАОУ СОШ № 27 г. Томска без проведения торгов (конкурса или аукциона).

Представитель ответчика в заседании Комиссии считает, что нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции Дума Города Томска не допускала на основании следующего:

В соответствии со ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственного и местного самоуправления.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст.11 БК РФ).

Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, относятся к числу бюджетных правоотношений. Указанные отношения регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации (статьи 1,2 БК РФ).

Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности осуществляется в рамках бюджетного процесса, участники которого и их полномочия определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 6, 152 БК РФ).

В соответствии со ст.153 БК РФ к числу бюджетных полномочий законодательных (представительных) органов относятся рассмотрение и утверждение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении.

Одним из принципов, на которых основана бюджетная система Российской Федерации, является принцип самостоятельности бюджетов - органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе в самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (ст.31 БК РФ).

Представитель ответчика полагает, что Дума Города Томска, принимая Решение от 15.12.2011 № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск» на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» действовала в пределах, предоставленных бюджетным законодательством полномочий, в рамках утверждения расходов бюджета ею были утверждены вид расходов, цели расходования и объем бюджетных ассигнований, а также главный распорядитель бюджетных средств.

Представитель ответчика просила обратить внимание, что в соответствии с нормами статьей 120, 296 ГК РФ, за муниципальными учреждениями (в том числе и автономными) имущество закрепляется на праве оперативного управления. Указанное право, как одно из вещных прав, включает в себя правомочия владения и пользования указанным имуществом в объеме, равном объему прав собственника. Следовательно, именно соответствующее муниципальное учреждение должно принимать меры по проведению капитального ремонта закрепленного за ним имущества.

Бюджетное законодательство и в период принятия Решения от 15.12.2011 № 273 и в настоящее время предусматривает возможность предоставления:

- субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) физическим и (или) юридическим лицам (статья 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации);

- субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели (абз.2 ч.1 ст.78.1 БК РФ). При этом на возможность предоставления в порядке ч.1 ст.78.1 БК РФ автономным учреждениям для проведения капитального ремонта было указано в письме Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-2211959, а также подтверждается судебной практикой - определение Верховного Суда Чувашской республики от 17.06.2013 по делу № 33-1938-13.

Представитель ответчика считает, 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 регулировал отношения по осуществлению закупок автономными учреждениями.

Принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе автономными учреждениями, были определены Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

По мнению представителя ответчика, при принятии Думой Города Томска решения от 15.12.2011 № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск» на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» в полной мере были учтены требования действующего законодательства.

Учитывая отзывы и пояснения ответчика, изучив представленные стороной документы и материалы, Комиссией установлено следующее.

25 апреля 2011 года Ленинский районный суд г. Томска рассмотрел гражданское дело по иску прокурора Ленинского района г. Томска в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц к муниципальному общеобразовательному учреждению средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска, муниципальному образованию «Город Томск» в лице Администрации г. Томска о понуждении к совершению действий.

Ленинский районный суд г. Томска решил:

1. Обязать МОУ СОШ № 27, расположенном по адресу: г. Томск, ул. 5-й Армии, 24:

1) Произвести капитальный ремонт кровли здания школы.

2) Установить питьевые фонтанчики на каждом этаже.

3) Оборудовать систему вытяжной вентиляции в актовом зале, в спортивном зале, в столовой, в медпункте, в санитарных узлах, в помещениях для обработки и хранения уборочного инвентаря.

4) В гардеробной провести капитальный ремонт стен, потолка, пола.

- 5) Оборудовать кабинеты начальных классов раковинами с подводом горячей и холодной воды.
- 6) Оборудовать санитарные узлы кабинетами с дверями без запоров.
- 7) Дополнительно оборудовать гардероб для учащихся начальных классов.
- 8) В кабинетах №№ 13, 15, 24 заменить линолеум.
- 9) Установить приточно-вытяжную вентиляцию в варочном зале, моечном отделении пищеблока.
- 10) Провести ремонт стен, потолков во всех помещениях столовой.

2. Обязать МО «Город Томск» за счет средств бюджета муниципального образования «Город Томск» осуществить финансирование расходов по производству в здании МОУ СОШ № 27 г. Томска, расположенном по адресу: г. Томск, ул. 5-й Армии, 24 (те же позиции, что в п.1 решения)

15 декабря 2011 года Дума Города Томска приняла Решение № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» (далее Решение о бюджете на 2012 год). Решением Дума Города Томска от 06.03.2012 № 313 в Решение о бюджете на 2012 год внесено изменение, путем внесения изменений в Приложении № 6 (ведомственная структура расходов бюджета муниципального образования «Город Томск» на 2014 год по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета (далее Приложение № 6 к Решению Думы Города Томска). Так в п.8 Приложения установлены расходы главного распределителя бюджетных средств – Департамента образования администрации Города Томска в виде субсидий: муниципальному автономному общеобразовательному учреждению средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска в целях проведения капитального ремонта здания в размере 1 883 000 руб.

Решением Думы Города Томска от 22.05.2012 № 359 внесены изменения в Приложение № 6 к Решению Думы Города Томска – в п.8 Приложения установлены расходы главного распределителя бюджетных средств – Департамента образования администрации Города Томска в виде субсидий: муниципальному автономному общеобразовательному учреждению средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска в целях проведения капитального ремонта здания (в т.ч. по решению суда) в размере 7 383 000 руб.

В соответствии со ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст.11 БК РФ).

Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, относятся к числу бюджетных правоотношений. Указанные отношения регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации (статьи 1, 2 БК РФ).

Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности осуществляется в рамках бюджетного процесса, участники которого и их полномочия определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 6, 152).

В соответствии со ст.153 БК РФ к числу бюджетных полномочий законодательных (представительных) органов относятся рассмотрение и утверждение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении.

При этом необходимо иметь ввиду, что одним из принципов, на которых основана бюджетная система Российской Федерации, является принцип самостоятельности бюджетов – органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (ст.31 БК РФ).

Учитывая изложенное, Дума Города Томска, принимая Решение от 15.12.2011 № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» (в редакции решений от 06.03.2012 № 313 и от 22.05.2012 № 359), действовала в пределах предоставленных бюджетным законодательством полномочий, в рамках утверждения расходов бюджета ею были утверждены виды расходов, цели расходования и объем бюджетных ассигнований, а также главный распорядитель бюджетных средств (Департамент образования администрации Города Томска).

Вопросы предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями регламентированы в ст.78.1 БК РФ (в редакции Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ).

Согласно п.1 указанной статьи в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

Муниципальным заданием МАОУ средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска на 2012 год не установлено выполнение работ по капитальному ремонту здания школы.

В соответствии с п.13 ч.1 ст.16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (далее Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения городского округа относятся 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), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Таким образом, организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях является вопросом местного значения.

В соответствии с п.1 ч.1 ст.50 Закона о местном самоуправлении в собственности муниципальных образований может находиться указанное в [частях 2-4](#) настоящей статьи имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным [законом](#) вопросов местного значения.

Согласно ст.296 ГК РФ имущество за учреждением закреплено на праве оперативного управления, которым оно владеют, пользуются в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением этого имущества.

В соответствии со ст.210 Гражданского кодекса Российской Федерации Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Следовательно, содержание муниципального имущества, в том числе осуществление капитального ремонта здания школы, лежит на собственнике имущества – МО «Город Томск».

В соответствии с ч.2 ст.18 Закона о местном самоуправлении 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). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в границах городского округа, в том числе содержание имущества для осуществления

образовательного процесса, относится к вопросам местного значения, которые исполняются за счет средств местного бюджета.

Статьей 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 Закон № 94-ФЗ) установлено, что под муниципальными нуждами понимается потребность муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, финансируемая за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников.

В соответствии с ч.1 ст.54 Закона о местном самоуправлении размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным [законом](#) от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Согласно ч.1 ст.72 Бюджетного Кодекса Российской Федерации размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, решение вопросов местного значения является муниципальной нуждой и, как следствие, должно происходить с применением публичных процедур – т.е. посредством размещения муниципального заказа, который в силу норм Закона № 94-ФЗ должно осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона (в том числе аукциона в электронной форме).

Следовательно, с учетом вышеуказанных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства по решению вопросов местного значения по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, а также содержание муниципального имущества, в том числе осуществление его капитального ремонта является вопросом местного значения. Ремонт муниципального имущества (образовательного учреждения) на территории муниципального образования «Город Томск» должно осуществляться путем проведения торгов для муниципальных нужд.

Из системного толкования статей 78.1, 86 БК РФ можно сделать вывод о том, что законодатель предусмотрел исчерпывающий перечень случаев возможного субсидирования автономных учреждений, в рамках возмещения затрат на оказание ими в соответствии с муниципальным заданием.

Согласно ст.69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания.

Согласно ч.1 ст.1 Закона № 94-ФЗ, указанный закон регулирует отношения,

связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации 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.

При этом финансирование затрат на услуги для муниципальных нужд осуществляется за счет местного бюджета на основании контракта, заключенного по результатам торгов. (аналогичный вывод содержится в судебном акте по делу № А68-544/11).

Порядок предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями, в том числе автономным учреждениям, установлен в ст.78.1 БК РФ.

Таким образом, выполнение капитального ремонта МАОУ СОШ № 27 г. Томска должно осуществляться на основании муниципального контракта, заключенного по результатам торгов проведенных в порядке установленном Законом № 94-ФЗ, а не предоставлении субсидий муниципальному автономному общеобразовательному учреждению средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска в целях проведения капитального ремонта здания в размере 1 883 000 руб., установленных Решением Дума Города Томска от 15.12.2011 № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» (в редакции решений от 06.03.2012 № 313 и от 22.05.2012 № 359).

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.

Из вышеизложенного следует, что правовое регулирование конкурентных отношений и отношений, связанных с размещением заказов предполагает взаимосвязанные цели и задачи.

Таким образом, учитывая то, что конкуренция, в соответствии с п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции, есть 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, то п.8 Приложения № 6 Решения Думы Города Томска от 15.12.2011 № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» ( в редакции Решений от 06.03.2012 № 313 и от 22.05.2012 № 359) установлено ограничение доступа хозяйствующих субъектов, осуществляющих конкурентные виды деятельности без проведения торгов.



Несоблюдение порядка отбора хозяйствующих субъектов для выполнения работ для муниципальных нужд посредством проведения публичных, конкурсных процедур является нарушением антимонопольного законодательства, так как приводит к устранению соперничества хозяйствующих субъектов осуществляющих деятельность на соответствующих товарных рынках (содержание и капитальный ремонт муниципального имущества, используемого для осуществления образовательной деятельности).

Комиссией установлено, что Дума Города Томска, издав акт (Решение Думы Города Томска от 15.12.2012 № 273 «О бюджете муниципального образования «Города Томск» на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов») в части утверждения расходов в форме субсидии МАОУ средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска в целях проведения капитального ремонта здания (в т.ч. по решению суда), без осуществления конкурсных процедур, в частности процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд в соответствии с нормами Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одноименных товарных рынках (ремонт муниципального имущества – здания МАОУ СОШ № 27 г. Томска), допустила нарушение ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Основания для выдачи предписания отсутствуют в связи с исполнением в рассматриваемой части бюджета муниципального образования «Города Томск» на 2012 год.

Оснований для прекращения дела в порядке ст.48 Закона о защите конкуренции не установлены.

Изучив материалы дела, заслушав доводы сторон и, руководствуясь ст.23, ч.1 ст.39, ч.ч.1-3 ст.41, ст.48, ч.1 ст.49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать, что Думой Города Томска допущено нарушение ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии Решения от 15.12.2011 № 273 «О бюджете муниципального образования «Город Томск» на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» (приложение № 6 п.6 к указанному решению), согласно которому предоставлена субсидия муниципальному автономному общеобразовательному учреждению «Средняя общеобразовательная школа № 27 г. Томска» в целях проведения капитального ремонта здания (в т. ч. по решению суда) в размере 7 383 000 руб. без осуществления процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд в соответствии с нормами Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд».

2. Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, указанные в ст.48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.

3. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства не применять.

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

Председатель Комиссии

И.В. Бутенко

Члены Комиссии:

С.Н. Лепихина

В.Г. Лосев

А.Д. Рылов