

Решение по делу № К14/134

Резолютивная часть объявлена 02.09.2014.

Решение в полном объеме изготовлено 16.09.2014.

Тюмень

г.

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,

Дрок О.В. - ведущий специалист-эксперт,

в присутствии представителя ответчика – администрации Нижнетавдинского муниципального района – Кузнецова Валерия Владиславовича (доверенность № 251 от 08.07.2014), рассмотрев дело № К14/134, возбужденное по признакам нарушения администрацией Нижнетавдинского муниципального района (626020, Тюменская обл., с. Нижняя Тавда, ул. Калинина, д.54) ч. 1 ст. 15 Федерального закона РФ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ходе проведения планового контрольного мероприятия, проведенного уполномоченной инспекцией Управления 27.01.2014-12.02.2014 (акт № 02 от 12.02.2014), в отношении администрации Нижнетавдинского муниципального района, при анализе муниципальных правовых актов Администрации установлено, что Администрация предоставляет подведомственным автономным учреждениям культуры, спорта, дополнительного образования денежные средства в виде субсидий на строительство объектов, а также на осуществление капитального ремонта, за счет средств местного бюджета.

На основании вышеизложенного, приказом Тюменского УФАС России от 15.07.2014г. № 481 в отношении администрации Нижнетавдинского муниципального района было возбуждено дело по признакам нарушения ч. 1 ст.15 Закона о защите конкуренции, рассмотрение дела было назначено на 02.09.2014.

В заседании Комиссии по рассмотрению настоящего дела, состоявшемся 02.09.2014, представитель Ответчика по факту нарушения требований антимонопольного законодательства пояснил, что в 2012-2013 гг. в автономных

учреждениях были проведены мероприятия по противопожарной безопасности путем заключения договоров каждым автономным учреждением и исполнителем, так как согласно чч. 5, 6 статьи 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения и автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения.

Также Ответчик пояснил: «В соответствии с ч.3 ст. 4 Федерального закона об автономных учреждениях от 03.11.2006 № 174-ФЗ финансовое обеспечение выполнения государственного 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. Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, осуществляется за счет субсидий из соответствующего бюджета».

Таким образом, к основной деятельности автономного учреждения относится не только бесплатная или частично оплачиваемое выполнение работ и оказание услуг, но и хозяйственная (не предпринимательская) деятельность учреждения, которая не направлена на извлечение прибыли, но необходима для поддержания в надлежащем состоянии автономного учреждения.

Автономными учреждениями заключались договора с исполнителями без проведения торгов, так как согласно ст. 4 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ автономные учреждения не входили в перечень муниципальных заказчиков при размещении ими заказов на выполнение работ, а положения вышеуказанного закона применяются автономными учреждениями с 01.01.2014 года.

Комиссия Тюменского УФАС России, исследовав представленные сведения и документы, заслушав пояснения Ответчика, пришла к следующим выводам.

Распоряжением № 505-р от 25.03.2013 АУ «Спорт и молодежь» выделено 2 300 900 руб. на строительство плоскостных спортивных сооружений; постановлением № 111 от 28.12.2011г. в качестве основных видов деятельности АУ «Культура», в том числе утверждены работы по укреплению материально-технической базы и обеспечению пожарной безопасности.

Так, при рассмотрении муниципальных заданий АУ «Культура» за 2012-2013гг. было установлено, что в составе муниципальных заданий предусматривались работы по укреплению материально-технической базы и обеспечению пожарной безопасности - всего учреждению в указанном периоде на капитальный ремонт было выделено 20 436 023 руб., на меры по укреплению по противопожарной безопасности – 210,7 тыс. руб., на изготовление сметной документации, приобретение и монтаж оборудования – 1 077 000 руб. При этом, соответствующие

договоры заключались АУ «Культура» самостоятельно с непосредственными исполнителями.

Кроме того, МАУ ДОД «Центр дополнительного образования детей» на реконструкцию здания, находящегося в оперативном управлении учреждения, в 2012 году было выделено 2 800 тыс. руб. (соглашение № 26/2012 от 15.06.2012г.), в связи с чем, учреждением был заключен договор подряда от 09.06.2012г. на выполнение работ по разработке проектно-сметной документации на сумму 2 784 290 руб.

Указанные действия Администрации не соответствуют действующему законодательству в связи со следующим.

Согласно пп. 11, 19.1, 19.2, 26, 27 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения муниципального района относятся:

- 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;
- 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;
- обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;
- организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.

Организация предоставления дополнительного образования и мероприятий по работе с детьми и молодежью, иных указанных выше функций подразумевает под собой создание всех необходимых для этого условий.

Из анализа указанных норм следует, что проведение капитального ремонта таких объектов является нуждой муниципального образования – потребностью, необходимой для решения вопросов местного значения, закрепленных в ст. 15 Закона о местном самоуправлении.

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, подведомственных администрации Нижнетавдинского муниципального района, осуществляется в целях реализации муниципальных полномочий органов местного самоуправления в сфере организации дополнительного образования и иных мероприятий по работе с детьми и молодежью, физкультуре и спорту. Автономные учреждения на территории Нижнетавдинского муниципального района созданы в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий администрации Нижнетавдинского муниципального района. Выделение субсидий

на проведение капитального ремонта (реконструкцию) не предусмотрено действующим законодательством РФ. Кроме муниципального задания автономные учреждения 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.

Здесь следует отметить, что деятельность по организации капитального ремонта в силу указанных выше причин не может являться основным видом деятельности автономных учреждений. Следовательно, для осуществления основной деятельности – предоставление соответствующих услуг гражданам и юридическим лицам, которая является основной уставной деятельностью таких учреждений, необходимо наличие соответствующего недвижимого имущества, а не перечисление денежных средств из бюджета муниципального образования с целью приведения зданий в соответствие с установленными требованиями.

На момент рассматриваемых действий отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, регулировались 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)

Под муниципальными нуждами понимались 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 Закона о размещении заказов).

Таким образом, осуществление капитального ремонта учреждений, подведомственных администрации Нижнетавдинского муниципального района, является муниципальной нуждой Нижнетавдинского муниципального района, поскольку проводится за счет муниципального бюджета для решения соответствующих вопросов местного значения Нижнетавдинского муниципального района.

Следовательно, автономные учреждения образования неправомерно были наделены администрацией Нижнетавдинского 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 понимались 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 устанавливал 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 являлось обязательным 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.

Предоставление субсидий 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 автономными учреждениями самостоятельно, без проведения процедур в соответствии с Законом о размещении заказов.

Исходя из изложенного, осуществление капитального ремонта учреждений, подведомственных администрации Нижнетавдинского муниципального района, является муниципальной нуждой Нижнетавдинского муниципального района и проводится за счет муниципального бюджета для решения соответствующих вопросов местного значения Нижнетавдинского муниципального района, в свою очередь автономные учреждения образования неправомерно были наделены администрацией Нижнетавдинского муниципального района правом распоряжения бюджетными средствами посредством заключения гражданско-правовых договоров на осуществление капитального ремонта.

Таким образом, Комиссия пришла к выводам о наличии нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях администрации Нижнетавдинского муниципального района, выразившимся в предоставлении АУ «Спорт и молодежь», АУ «Культура», МАУ ДОД «Центр дополнительного образования детей», денежных средств в виде субсидий на строительство объектов, а также на осуществление капитального ремонта, за счет средств местного бюджета.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации Нижнетавдинского муниципального района нарушение установленного действующего законодательства РФ, нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» выразившегося в выделении субсидий АУ «Спорт и молодежь», АУ «Культура», МАУ ДОД «Центр дополнительного образования детей» в 2012-2013 годах на выполнение работ по укреплению материально-технической базы и обеспечению пожарной безопасности автономных учреждений путем заключения соответствующих договоров субсидирования, а также путем прямого включения в состав муниципальных заданий работ по проведению капитального ремонта и других работ капитального характера.

2. Выдать администрации Нижнетавдинского 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

И.В. Поткина

Члены Комиссии:

О.Н. Москвичева

О.В. Дрок

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской

Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

Предписание по делу № К14/134

16.09.2014

г. Тюмень

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,

Дрок О.В. - ведущий специалист-эксперт,

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия на основании своего решения от 15.09.2014 по делу № К14/134 о нарушении ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», администрацией Нижнетавдинского муниципального района,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации Нижнетавдинского муниципального района в срок **до 25.12.2014г.** прекратить нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а именно проводить установленные действующим законодательством процедуры при выборе подрядчиков для выполнения работ по капитальному ремонту подведомственных автономных учреждений.
2. О выполнении настоящего предписания **сообщить** в антимонопольный орган **не позднее пяти дней** со дня его выполнения с предоставлением копий соответствующих документов, подтверждающих надлежащее выполнение предписания: сведения о проведенных в 2014 году капитальных ремонтах, реконструкциях и т.п. в подведомственных муниципальных автономных учреждениях, копии заключенных контрактов с указанием оснований их заключения

Председатель Комиссии

И.В. Поткина

Члены Комиссии:

О.Н. Москвичева

О.В. Дрок

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.1 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.