

Решение по делу № К14/136

Резолютивная часть объявлена 08.10.2014

Решение в полном объеме изготовлено 22.10.2014

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,

Кокарев Н.В. - главный специалист-эксперт,

в присутствии представителя ответчика – управления образования администрации Нижнетавдинского муниципального района Боголеповой М.С. (Доверенность № б.н от 01.10.2014) рассмотрев дело № К14/136, возбужденное по признакам нарушения управлением образования администрации Нижнетавдинского муниципального района (626020, Тюменская область, Нижнетавдинский район, с. Нижняя Тавда, ул. Калинина, 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 (далее - администрация), было установлено следующее.

Согласно представленным администрацией сведениям, в отчетном периоде (2011-2013гг) в 5 образовательных учреждениях Нижнетавдинского о района выполнялись работы по капитальному ремонту образовательных учреждений на сумму 153 322 976,9 руб., проводились первоочередные мероприятия капитального характера по укреплению противопожарной безопасности учебного процесса в 12 образовательных учреждениях на общую сумму 12 009 000 руб.

При этом, указанные работы по капитальному ремонту, укреплению противопожарной безопасности учебного процесса осуществлялись исполнителями, определенными непосредственно образовательными учреждениями путем заключения договоров без проведения торгов.

На основании изложенного, приказом Тюменского УФАС России от 16.07.2014 № 484 в отношении управления образования администрации Нижнетавдинского муниципального района было возбуждено дело по признакам нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

В заседании Комиссии представитель ответчика нарушение антимонопольного законодательства не признал, пояснив при этом следующее.

На основании распоряжений Правительства Тюменской области в 2011-2013 гг. были выделены денежные средства из областного бюджета с распределением их по образовательным учреждениям с указанием их наименований.

Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В связи с тем, что денежные средства из областного бюджета на основании постановлений Правительства Тюменской области поступали в муниципальный бюджет с распределением их по учреждениям, данные денежные средства были направлены по указанным учреждениям и включены в муниципальные задания соответствующих учреждений.

Автономными образовательными учреждениями заключались договоры на вышеуказанные виды работ с исполнителями без проведения торгов, т.к. 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 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ в соответствии с ч. 8 ст. 8 вышеуказанного закона применяются учреждениями с 01.01.2014.

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

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 со ст. 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 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).

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.

То есть, 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 образовательных учреждений осуществляется в целях реализации муниципальных полномочий органов местного самоуправления в сфере образования. Автономные образовательные учреждения на территории Нижнетавдинского муниципального района созданы в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий управления образованием администрации Нижнетавдинского муниципального района.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг в соответствии с п. 3 ст. 69.2 БК РФ формируется в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

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

Так, 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).

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 государственных 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.

Таким образом, Законом о размещении заказов устанавливался единый порядок размещения государственных и муниципальных 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 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 государственных и муниципальных нужд осуществлялось путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 10 Закона о размещении заказов. При этом, применение Закона о размещении заказов было обязательно при условии использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Следовательно, автономные учреждения неправомерно наделялись правом распоряжения бюджетными средствами посредством заключения гражданско-правовых договоров на осуществление противопожарной безопасности и капитального ремонта путем утверждения муниципального задания.

Функции и полномочия учредителя образовательных учреждений Нижнетавдинского района (далее – управление образования) осуществляет управление образования администрации Нижнетавдинского муниципального района.

В соответствии с главой II Положения об условиях, порядке формирования и доведения муниципального задания автономным образовательным учреждениям Нижнетавдинского района, утвержденных приказом начальника управления образования администрации Нижнетавдинского района № 37/1 от 27 января 2011 г., к полномочиям управления образования относится, в том числе утверждение муниципальных заданий для автономных учреждений, осуществление финансового обеспечения выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества.

Вместе с тем, управление образования, в нарушение действующего законодательства, уклонилось от реализации указанной функции, передав полученные денежные средства непосредственно подведомственным ему автономным образовательным учреждениям.

Так, при анализе муниципальных заданий для муниципальных автономных образовательных учреждений Нижнетавдинского муниципального района и договоров заключенных муниципальными автономными образовательными

учреждениями с подрядчиками за 2011-2013 года, было установлено, что работы по противопожарной безопасности и капитальному ремонту осуществлялись исполнителями, определенными непосредственно учреждением, путем заключения договоров без проведения торгов.

В частности, были заключены следующие договоры на выполнение работ по противопожарной безопасности:

- между МАОУ «Новопокровская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 73 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 07.07.2011 на сумму 300500 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Чугунаевская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 74 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 07.07.2011 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Новопокровская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 73 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 07.07.2011 на сумму 300500 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор на выполнение работ по оценке пожарного риска от 01.08.2011 на сумму 70000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Киндерская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 54 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Киндерская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 72-52 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 07.07.2011 на сумму 120400 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Андрюшинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 70 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 07.07.2011 на сумму 300200 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Антипинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 71 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 07.07.2011 на сумму 199400 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Чугунаевская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 69 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 489000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Чугунаевская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 51/22 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Чугунаевская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 51/23 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Тюневская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор

подряда № 70 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Новоникольская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 61/82 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 56 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 58 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 464000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Тюневская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 70 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 71 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 500000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 72 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 875000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Миясская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 57 19/12 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Кунчурская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 67 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 250000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Велижанская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 55 38/12 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Березовская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 60 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Бухталовская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 66-24/12 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Бухталовская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 59-16/12 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 20.02.2012 на сумму 700000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Андрюшинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 50 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от

20.02.2012 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Тюневская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 70 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 27.04.2012 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Миясская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 76 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 500000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Киндерская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 72 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 550000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Велижанская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 71 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 600000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 79 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 171000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Кунчурская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 74 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Киндерская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 73 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 200000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 77 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Тарманская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 75 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Андрюшинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 78 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 300000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Бухталовская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 70 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 750000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Березовская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 69 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 1070000 рублей 00 копеек;

- между МАОУ «Антипинская СОШ» и ООО «Огнебиозащита» заключен договор подряда № 72 на проведение мероприятий по противопожарной безопасности от 24.06.2013 на сумму 350000 рублей 00 копеек.

Также, были заключены следующие договоры на выполнение работ по капитальному ремонту:

- между МАДОУ «Нижнетавдинский детский сад «Ручеек»» и ООО «Продсервис» заключен договор № 15 на выполнение работ по объекту «Реконструкция детского сада «Ручеек» с. Нижняя Тавда, ул. Новая, 49 нижнетавдинского района Тюменской области от 03.10.2011 на сумму 100890021 рубль 00 копеек;
- между МАДОУ «Нижнетавдинский детский сад «Ручеек»» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района заключен договор № 6 на исполнение функций заказчика (строительный контроль) от 03.10.2011 на сумму 1072187 рублей 00 копеек;
- между МАОУ «Кунчурская СОШ» и ООО «Строитель» заключен договор № 9/15 на выполнение работ по капитальному ремонту от 01.03.2012 на сумму 24322824 рублей 00 копеек;
- между МАОУ «Кунчурская СОШ» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района заключен договор № 11/17 на разработку сметной документации от 01.02.2012 на сумму 50882 рубля 00 копеек;
- между МАОУ «Кунчурская СОШ» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района заключен договор № 10/16 на исполнение функций заказчика (строительный контроль) от 01.03.2012 на сумму 258294 рубля 00 копеек;
- между МАДОУ «Тюневский детский сад «Ладушки»» и ООО «Продсервис» заключен договор № б.н на выполнение работ по капитальному ремонту от 01.03.2012 на сумму 4305104 рубля 00 копеек;
- между МАДОУ «Тюневский детский сад «Ладушки»» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района № 15 на исполнение функций заказчика (строительный контроль) от 01.03.2012 на сумму 45720 рублей 00 копеек;
- между МАДОУ «Тюневский детский сад «Ладушки»» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района заключен договор № 16 на разработку сметной документации от 01.02.2012 на сумму 9176 рублей 00 копеек;
- между МАОУ «Тарманская СОШ» и ООО «Строй Проект» заключен договор № 37/2012 на разработку сметной документации от 12.04.2012 на сумму 5567730 рублей 00 копеек;
- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Продсервис» заключен договор № 37/2012 на выполнение работ по капитальному ремонту от 23.08.2012 на сумму 16335722 рубля 94 копейки;
- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района заключен договор № 33 на исполнение функций заказчика (строительный контроль) от 22.08.2012 на сумму 175527 рублей 00 копеек;
- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и МУП «Возрождение» Нижнетавдинского муниципального района заключен договор № 34 на разработку сметной документации от 01.08.2012 на сумму 40561 рубль 00 копеек;

- между МАОУ «Нижнетавдинская СОШ» и ООО «Строитель» заключен договор № 9 на выполнение работ по капитальному ремонту от 13.08.2013 на сумму 239228 рублей00 копеек.

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 субсидии на проведение работ по укреплению противопожарной безопасности учебного процесса, работ по проведению капитального ремонта без проведения торгов 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 образовательными учреждениями самостоятельно, без проведения процедур в соответствии с Законом о размещении заказов.

Согласно пп. 1.1, 1.6, 2.1 Положения об управлении образования, утв. распоряжением администрации Нижнетавдинского муниципального района (далее – Положение), управление является отраслевым органом администрации, реализующим функции органа местного самоуправления в сфере образования, обладает статусом юридического лица. В соответствии с п. 3.18 Положения управление образования организует работу по подготовке учреждений к новому учебному году, по выполнению текущего и капитального ремонта.

В связи с тем, что с 01.01.2014 вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», иным образом регламентирующий порядок проведения закупок осуществляемых автономным учреждениями за счет субсидий выделяемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Комиссия приходит к выводу об отсутствии основания для выдачи обязательного для исполнения предписания.

Учитывая изложенное, руководствуясь ст. 23, ч.1 ст. 39, ч.ч 1-4 ст. 41, ст. 48, ч.1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях управления образования администрации Нижнетавдинского муниципального района нарушение ч. 1. ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении денежных средств образовательным учреждениям в 2011-2013 гг. на выполнение работ по укреплению противопожарной безопасности учебного процесса, работ по проведению капитального ремонта без проведения торгов.

2. Обязательное для исполнения предписание управлению образования администрации Нижнетавдинского муниципального не выдавать в связи с отсутствием основания.

Председатель Комиссии

И.В. Поткина

Члены Комиссии:

О.Н. Москвичева

Н.В. Кокарев

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