

РЕШЕНИЕ

26 апреля 2017 года
Липецк

город

Резолютивная часть решения объявлена 13 апреля 2017 года

Решение в полном объеме изготовлено 26 апреля 2017 года

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

в присутствии представителей:

от ответчиков:

1) департамент образования администрации города Липецка – (представитель по доверенности от 05.12.2016), (представитель по доверенности от 12.07.2016),

2) муниципальное автономное дошкольное образовательное учреждение детский сад № 14 г. Липецка – (представители по доверенности от 30.12.2016 №48АА1033183),

от иных лиц – старший помощник прокурора Левобережного района г. Липецка

рассмотрев дело № 36 по признакам нарушения департаментом образования администрации города Липецка (ОГРН 1054800193469 ИНН 4826044961, 398032, г. Липецк, ул. Космонавтов, 56а) и муниципальным автономным дошкольным образовательным учреждением детский сад № 14 г. Липецка (ОГРН 1024840831883, ИНН 4825022524, 398007, г. Липецк, ул. Кутузова, строение 5) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»)

УСТАНОВИЛА:

16.08.2016 в Липецкое УФАС России поступила информация от Прокуратуры Левобережного района г. Липецка о проверке соблюдения бюджетного и антимонопольного законодательства при проведении капитального ремонта в муниципальных автономных учреждениях ДООУ №14 (далее – ДООУ №14) и ДООУ №126 (далее – ДООУ №126) г. Липецка, свидетельствующая о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении департаментом образования администрации города Липецка (далее – департамент образования) указанным учреждениям субсидий на иные цели по проведению капитального ремонта объектов недвижимости.

Приказом Липецкого УФАС России от 16.11.2016 №191 возбуждено дело и создана комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (Приказом от 12.04.2017 № 92 в состав комиссии внесены изменения).

Определением от 18.11.2016 рассмотрение дела № 36 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 06.12.2016.

В соответствии со статьей 46 ФЗ «О защите конкуренции» 06.12.2016 Комиссией Управления объявлен перерыв в заседании комиссии до 09.12.2016.

Определением от 09.12.2016 рассмотрение дела № 36 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 10.01.2017.

Определением от 10.01.2017 рассмотрение дела № 36 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 07.02.2017.

Определением от 07.02.2017 рассмотрение дела № 36 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 23.03.2017.

В соответствии со статьей 46 ФЗ «О защите конкуренции» 23.03.2017 Комиссией Управления объявлен перерыв в заседании комиссии до 29.03.2017.

29.03.2017 на заседании Комиссии Управления оглашено заключение об обстоятельствах дела № 36.

Определением от 29.03.2017 рассмотрение дела № 36 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 13.04.2017.

Заслушав лиц, участвующих в рассмотрении дела № 36, рассмотрев представленные письменные пояснения и документы, Комиссией Управления установлено следующее.

1. Постановлением администрации Липецкой области от 29.11.2013 №534 утверждена государственная программа «Развитие образования Липецкой области».

Подпрограммой «Ресурсное обеспечение развития образования Липецкой области» государственной программы предусмотрено софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при реализации муниципальных программ, направленных на модернизацию системы дошкольного образования.

Постановлением администрации города Липецка от 30.09.2013 №2266 утверждена муниципальная программа «Развитие образования города Липецка на 2014-2016 годы».

1.1 24.04.2015 между управлением образования и науки Липецкой области и администрацией города Липецка было заключено соглашение №1 о предоставлении субсидии из областного бюджета бюджету города Липецка на реализацию муниципальных программ, направленных на модернизацию системы дошкольного образования на 2015 год.

Дополнительным соглашением №1 от 15.05.2015 в указанное соглашение были внесены изменения в перечень объектов, куда могут быть направлены бюджетные ассигнования с целью создания дополнительных мест в муниципальных образовательных организациях дошкольного образования (приложение №1 к соглашению) и включен объект ДООУ №14 (бывшее ДООУ №11 по ул. Ушинского, 4) в связи с заявкой администрации города Липецка от 05.05.2015 №1026-01-12 на получение субсидии, которой в отношении объекта МДОУ детский сад №14 г. Липецк, ул. Ушинского, 4, определено направление расходов – капитальный ремонт, а также утверждена его сметная стоимость 25 171,20 тыс. рублей (из них средства областного бюджета 24 164,35 тыс. рублей), подтверждаемая соответствующим локальным сметным расчетом.

В соответствии с приказом управления образования и науки Липецкой области от 13.05.2015 №489 «О распределении субсидий между муниципальными образованиями области» и в рамках указанного выше соглашения бюджету города Липецка предоставлена субсидия из областного бюджета на реализацию

мероприятий, направленных на модернизацию систем дошкольного образования. Лимиты бюджетных обязательств на указанные цели доведены справкой-уведомлением управления образования и науки Липецкой области №6 от 14.05.2015 на 86 240, 01 тыс. рублей, код вида расходов 521 – субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, код операции сектора государственного управления – 251 – перечисление другим бюджетам бюджетной системы РФ.

В соответствии с приказом департамента финансов администрации города Липецка от 24.12.2013 №257 «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета города Липецка» 15.05.2015 выписана справка уведомление №289 об изменении росписи расходов и лимитов бюджетных обязательств департаменту образования администрации города Липецка на указанную выше сумму по кодам бюджетной классификации в соответствии с письмом департамента образования от 15.05.2015 №1525-17-01-21, код вида расхода 622 – субсидии автономным учреждениям на иные цели, код операции сектора государственного управления – 241 – безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям.

В соответствии с постановлением администрации Липецкой области от 07.04.2015 №171 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий местным бюджетам из областного бюджета на реализацию мероприятий муниципальных программ, направленных на модернизацию систем дошкольного образования, на 2015 год» обращением от 24.06.2015 №1501-01-12 администрации города Липецка в управление образования и науки Липецкой области для перечисления субсидий направлены копии муниципальных контрактов (договоров) на выполнение работ по ремонту помещений ДООУ №14 на общую сумму 24 164,35 тыс. рублей. Платежным поручением от 25.06.2015 №284 средства субсидии из областного бюджета в указанном размере перечислены управлением образования и науки Липецкой области департаменту образования.

1.2 Для соблюдения условия софинансирования получения субсидий из областного бюджета решением о бюджете города Липецка на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (решение Липецкого городского Совета депутатов от 23.12.2014 №977 в редакции от 27.10.2015 №13) (далее – решение о бюджете) департаменту образования были предусмотрены средства городского бюджета в сумме 2 761, 9 тыс. рублей, из которых ассигнования в сумме 2 314,410

тыс. рублей были перераспределены по обращениям департамента (22.07.2015 22144-17-01-21, 15.09.2015 №2698-17-01-21) с кода вида расхода 243 – закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества, код операции сектора государственного управления – 225 – работы и услуги по содержанию имущества, на код вида расходов 622 – субсидии автономным учреждениям на иные цели, код операции сектора государственного управления – 241 – безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям.

Кроме того, решением о бюджете департаменту образования для проведения ремонтных работ в ДООУ в рамках ведомственной программы «Ресурсное обеспечение и развитие системы общего образования г. Липецка (2014-2016 годы)» предусмотрены средства городского бюджета в сумме 10 200,0 тыс. рублей, из которых 1050,0 тыс. рублей перераспределены по просьбе департамента образования (письмо от 19.05.2015 №1566-17-01-21) и 1676,780 тыс. рублей (письмо 15.09.2015 №2698-17-01-21) для предоставления субсидий автономным учреждениям аналогично описанному выше способу.

2. По договору №257 от 16.12.2014, заключенному между МДОУ Общеразвивающего вида №14 г. Липецка и МУ «Административно-техническая инспекция г. Липецка» последним произведены обследование и оценка технического состояния несущих и ограждающих конструкций здания, расположенного по адресу г. Липецк, ул. Ушинского, д. 4 на предмет реконструкции и подготовлено техническое заключение от 24.12.2014 года о пригодности здания для реконструкции при выполнении ряда условия.

Указанное здание перешло в оперативное управление МДОУ при реорганизации путем присоединения к учреждению ДООУ №11 в 2008 году (постановление главы администрации №3141 от 26.12.2008, передаточный акт от 29.12.2008).

26.02.2015 состоялось общее собрание ДООУ №14, на котором положительно был рассмотрен вопрос об изменении типа муниципального учреждения на автономное, для чего было принято решение обратиться к учредителю. Согласно протоколу общего собрания №04 от 26.02.2015 в распоряжении учреждения находятся достаточно современные оборудованные здания и территория, что обеспечивает высокое качество оказываемых услуг. Имеется

большой опыт оказания платных услуг. Перевод учреждения в автономное позволит расширить состав услуг, повысить их качество и доступность. Следствием этого будет расширение численности ДОУ, увеличение оплаты труда его работников.

03.03.2015 письмом №42-01-53 учреждение обратилось в департамент образования для рассмотрения вопроса об изменении типа бюджетного учреждения на автономное. В обоснование указанного выше предложения (раздел I приложения к обращению) значится в том числе следующее:

- перевод детского сада в автономное учреждение позволит ему на первом этапе использовать поступающие от оказываемых услуг денежные средства на собственное развитие (ремонт и модернизацию имеющихся зданий (40лет октября 19а, Ушинского, 4). При этом, в сведениях об услугах (работах), оказываемых учреждением (раздел VIII) значится следующая информация за 2012 - 2014 г.г.:

-п. 36 - количество потребителей услуг, оказанных учреждением населению за счет средств бюджета увеличилось (2012 – 326, 2013 – 477, 2014 – 514),

-п. 38 - количество потребителей платных услуг снизилось (2012-102, 2013-103, 2014-87),

- п. 37 – перечень платных услуг (2012 – 3 вида (хореография, азбука общения, звуковая мозаика), 2013 – 4 вида (хореография, ритмика для малышей, звуковая мозаика, интеллектуальное развитие), 2014 - 3 вида (хореография, ритмика для малышей, звуковая мозаика)).

Тип учреждения был изменен 09.04.2015 путем издания постановления администрации города Липецка №653 «О создании муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения путем изменения типа существующего муниципального учреждения», приложение к которому определяет перечень недвижимого имущества, которое впоследствии было закреплено за учреждением на праве оперативного управления, в том числе и здание по ул. Ушинского, 4.

29.04.2015 письмом №102/4-01-53 учреждение обратилось с запросами о предоставлении в срок до 30.05.2015 ценовой информации в ООО «Спецпромснаб», ООО «Фаворит», ООО «Бастион», ООО «Сигнал Л» в отношении ремонта здания детского сада по указанному адресу по следующим видам работ: ремонт

помещений, монтажные работы по установке видеонаблюдения, интернета, телефона, пожарной сигнализации, оповещения, домофона, огнезащитная обработка, электромонтажные работы, ремонт системы водоснабжения и канализации, ремонт системы отопления, ремонт ограждения, ремонт фасада, ремонт системы вентиляции, ремонт пищеблока, ремонт групп и коридоров, ремонт лестничных маршей, замена оконных блоков. Указанные запросы не содержали сведений об объемах планируемых к закупке работ.

Согласно представленным учреждением устных (на заседании комиссии) и письменных пояснений (09.01.2017 №01-01-53) способ отправки указанных запросов – электронная почта, при этом сведения об объемах планируемых к закупке работ доводились путем направления хозяйствующим субъектам ведомостей объемов работ по ремонту здания, разработанных специалистами департамента образования, которые переданы в учреждение 27.04.2015. Причина разделения видов работ в ведомостях объемов – различные специалисты департамента образования, которым руководителем структурного подразделения департамента было поручено их изготовление (письменные пояснения департамента образования от 01.03.2017 №832-1701-21).

Приказом председателя департамента образования от 30.04.2015 №569 утвержден состав Наблюдательного Совета муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детского сада №14 г. Липецка, в который вошли в том числе ряд должностных лиц департамента.

Ответы на запросы о предоставлении в ценовой информации поступили в ДООУ №14 19.05.2015, 20.05.2015, 22.05.2015, 25.05.2015, 26.05.2015 (28.10.2015, 29.10.2015 по ремонту кровли, фасада и козырьков) от ООО «Фаворит», ООО «Бастион», ООО «Сантехсервис», ООО «ЛипецкОтделСтрой» и ИП Стебнева Е.В.

ООО «Спецпромснаб», ООО «Сигнал Л» ответы на запрос информации учреждению не предоставили. Согласно представленных учреждением письменных пояснений (от 18.01.2017 №17-01-53) иные хозяйствующие субъекты, вступившие в переписку с учреждением, получали запросы и сведения об объемах планируемых к закупке работ нарочно.

28.05.2015 между ДООУ №14 г. Липецка и департаментом образования заключено дополнительное соглашение о предоставлении автономному учреждению субсидии на иные цели по проведению

капитального ремонта здания в сумме 24 164 350 рублей (код КОСГУ 225). 09.11.2015 между департаментом образования и детским садом заключено дополнительное соглашение о предоставлении субсидии в сумме 1 006 850 рублей на проведение капитального ремонта (код КОСГУ 225).

Положение о закупках муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детского сада №14 г. Липецка утверждено председателем Наблюдательного Совета ДООУ №14 в соответствии с протоколом заседания Наблюдательного Совета №01 от 05.06.2015. Пункт 5.1.3 и подпункт 1 п. 13.2 Положения определяют способ закупки заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, если стоимость закупки не превышает 4 000 000 рублей (включительно). Согласно пункту 5.2 Положения решение о способе размещения заказа принимается единоличным исполнительным органом заказчика по согласованию с комиссией. При осуществлении заказчиком закупки у единственного поставщика заключение договора с поставщиком является одновременно решением о проведении закупки и не требует принятия дополнительного распорядительного документа (пункт 3.7 Положения).

Протоколами заседания комиссии по закупкам оформлены решения о способе закупки у единственного поставщика со ссылками на пункт 13 раздела 13.2 и раздела 13.2.1 Положения о закупках. Однако в представленной Комиссии Управления копии Положения о закупках указанные пункт 13 раздела 13.2 и раздел 13.2.1 отсутствуют, равно как и в варианте Положения о закупках, размещенном заказчиком на официальном сайте в сети Интернет <http://zakupki.gov.ru>.

Заседания комиссии по закупкам состоялись 23.06.2015, 01.07.2015, 21.07.2015, 27.07.2015, что подтверждается соответствующими протоколами. На указанных заседаниях заведующей учреждения, являющейся одним из трех членов комиссии по закупкам, предлагались наименования конкретных хозяйствующих субъектов, у которых планировалось приобрести соответствующие работы, и их стоимость. Данные предложения были поддержаны единогласно.

В соответствии с указанными протоколами учреждением заключен ряд договоров подряда в разбивке по видам работ, часть из которых впоследствии (в том числе и в день заключения) была расторгнута.

Так, в обращении от 24.06.2015 №1501-01-12 администрации города Липецка в управление образования и науки Липецкой области для

перечисления субсидий фигурируют следующие договоры на выполнение работ по ремонту помещений ДООУ №14:

- от 23.06.2015 №102 на ремонт помещений музыкального зала, кабинетов бухгалтерии и т.д. на сумму 1 468 тыс. руб. с ООО «Бастион» (расторгнут соглашением сторон),

- от 23.06.2015 №105 на ремонт вентиляции на сумму 350 тыс. руб. с ИП (имеется протокол комиссии по закупкам об отказе подрядчика),

- от 23.06.2015 №108 на работы по ремонту лестничных маршей и пищеблока на сумму 1 483 тыс. руб. с ООО «Бастион» (расторгнут соглашением сторон),

- от 23.06.2015 №109 на работы по ремонту системы отопления на сумму 2000 тыс. руб. с ООО «Бастион» (имеется протокол комиссии по закупкам об отказе подрядчика),

- от 23.06.2015 №110 на работы по замене слаботочной сетей на сумму 1100 тыс. руб. с ООО «Сигнал» (расторгнут соглашением сторон).

Из представленных в материалы дела сведений и копий документов установлено, что после предоставления субсидий ДООУ №14 заключено 12 договоров подряда, которые выполнены в разбивке по видам работ и расположению ремонтируемых помещений на общую сумму 25 171 200 рублей, из которых 8 договоров с ООО «Бастион» (общая сумма 17 621 200 рублей) и 4 с ООО «Фаворит» (общая сумма – 7 550 000 рублей).

П/п	Дата и номер договора	Контрагент	Вид работ	Стоимость в рублях	Срок выполнения (окончания) работ	Даты подписания актов выполнения работ/оплаты
1	23.06.2015 №104	Бастион	Замена оконных блоков	1 100 000	31.12.2015	02.07.2015/15.07.2015
2	23.06.2015 103	Бастион	Ремонт фасадов здания	2500 000	31.12.2015	10.07.2015/17.07.2015
3	23.06.2015	Бастион	Ремонт помещений групп на 1 этаже и	4000 000	31.12.2015	26.07.2015/03.08.2015

4	107 23.06.2015	Бастион	лестничного марша Ремонт системы водоснабжения	963 350	31.12.2015	26.07.2015/19.08.2015
5	106 01.07.2015	Бастион	Ремонт помещений групп на 2 этаже, лестничного марша и коридоров	4000 000	31.12.2015	26.08.2015/10.09.2015
6	121 27.07.2015	Бастион	Ремонт пищеблока	593 665,31	31.12.2015	31.07.2015/05.08.2015
7	153 27.07.2015	Бастион	Ремонт помещений	3 457 334, 69	31.12.2015	05.08.2015/14.08.2015
8	152 10.10.2015	Бастион	Ремонт кровли, фасада, козырьков	1006850	31.12.2015	17.11.2015/27.11.2015
9999	219 23.06.2015	Фаворит	Электромонтажные работы	2000 000	31.12.2015	02.07.2015/15.07.2015
10	111 23.06.2015	Фаворит	Ремонт ограждения	3200 000	31.12.2015	02.07.2015/15.07.2015
11	112 23.06.2015	Фаворит	Ремонт системы отопления	2000 000	31.12.2015	15.07.2015/29.07.2015
12	109 23.06.2015	Фаворит	Ремонт системы вентиляции	350 000	31.12.2015	29.07.2015/03.08.2015
	105					

Установив указанные обстоятельства дела, оценив действия лиц, участвующих в рассмотрении дела, на предмет соответствия требованиям законодательства Комиссия Управления приходит к выводу о нарушении антимонопольного законодательства со стороны ответчиков по данному делу в связи со следующим.

Согласно п. 4 ст.16 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок.

П. 18 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» определяет, что соглашение – это договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме. Понятие устной формы соглашения законом не раскрывается,

отсутствие какого-либо регулирования этого или других вопросов, которые традиционно регулируются гражданским законодательством применительно к договорам, выражает намерение законодателя считать соглашением любую договоренность, из которой следует воля сторон следовать этим договоренностям.

Соглашение, достигнутое в устной форме, не может и не должно быть документально подтверждено. О наличии устного соглашения может служить определенная модель поведения участников соглашения. Таким образом, в отсутствие доказательств наличия письменного соглашения вывод о существовании между сторонами устного соглашения может быть сделан на основе анализа их поведения. При этом достаточность доказательств в каждом случае определяется на основе оценки всей совокупности фактов, в том числе исходя из общего положения дел на товарном рынке, которое предопределяет предсказуемость такого поведения как групповой модели, позволяющей за счет ее использования извлекать неконкурентные преимущества.

Таким образом, если будет доказано, что лицо, совершая действие, рассчитывает на то, что другое лицо совершит аналогичное действие, а другое лицо, совершает «встречное» действие в силу действия первого лица, то на лицо устное соглашение.

Рассмотренное в рамках дела №36 поведение департамента образования администрации города Липецка и муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 14 г. Липецка свидетельствует об их договоренности, которую они реализовывали с целью уклонения от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и заключения договоров на осуществление капитального ремонта здания ДООУ №14, расположенного по адресу г. Липецк, ул. Ушинского, д. 4, в нарушение порядка, предусмотренного действующим законодательством, что привело (могло привести) к ограничению доступа на рынок строительных работ.

Комиссия Управления усматривает доказательства заключения и реализации указанного выше соглашения в следующем:

1. Действия по изменению типа учреждения.

1.1. Осуществлены после заключения о пригодности здания для реконструкции.

1.2 Заявка на получение субсидии в отношении данного объекта из

областного бюджета направлена после изменения типа учреждения.

1.3 Обоснование изложенных в обращении к учредителю причин изменения типа учреждения на автономное не соответствует установленным обстоятельствам рассматриваемого дела, так как ремонт здания по ул. Ушинского, 4, осуществлен не за счет полученных доходов (в связи с изменением типа и порядка их расходования), а за счет предоставленных средств субсидий.

В результате выполнения государственной программы «Развитие образования Липецкой области» и муниципальной программы «Развитие образования города Липецка» в учреждении были созданы дополнительные места, что в свою очередь позволило открыть дополнительные группы для обучающихся воспитанников.

Перечень же дополнительных платных образовательных услуг, утвержденный приказом учреждения от 25.09.2015 №202 после изменения типа соответствует количеству программ по состоянию на 2013 год (до такого изменения).

2. Действия по определению стоимостных порогов способов закупки у единственного поставщика.

2.1 Отсутствие экономического обоснования установленных положением о закупках стоимостных порогов способа закупки у единственного поставщика с учетом планирования получения денежных средств от оказания платных услуг.

2.2 Предложение к утверждению положения о закупках в рассмотренной редакции поступило от должностного лица департамента образования (протокол заседания Наблюдательного совета от 05.06.2015 №01).

2.3 Проект положения утвержден Наблюдательным советом с учетом стоимости планируемых работ - после получения учреждением ответов на запросы о предоставлении ценовой информации, содержащих конкретные предложения хозяйствующих субъектов по их стоимости.

2.4 Реестр договоров, заключенных учреждением в 2015-2016 году способом закупки у единственного поставщика, не содержит договоров, цена которых равна (или максимально приближена) 4 000 000 рублей, за исключением рассмотренных договоров подряда.

2.5 После реализации соглашения департаментом образования была разработана и 19.01.2016 предложена учреждениям (в том числе ДОУ

№14) типовая форма положения о закупках, имеющая иные (меньшие) стоимостные пороги закупки у единственного поставщика с привязкой к доле собственных доходов учреждения.

3. Действия по определению предметов договоров подряда для выбора контрагентов без проведения конкурентных процедур.

3.1 Наличие в составе заявки на получение субсидии в отношении объекта ДОУ №14 единого локального сметного расчета на всю сметную стоимость объекта, позволяет (при отсутствии специальных знаний сотрудников учреждения для формирования ЛСР) и, в силу стоимостных порогов, обозначенных положением о закупки, обязывает учреждение к проведению торгов по отбору подрядной организации.

3.2 В ходе рассмотрения дела Комиссией Управления не установлены доказательства направления (вручения) учреждением в составе запросов о предоставлении ценовой информации ведомостей объемов работ или в иной форме информации о количественных характеристиках планируемых к закупке работ, предопределяющей ответы хозяйствующих субъектов и предмет договора подряда.

3.3 Несоответствие отдельных ведомостей объемов работ локальным сметным расчетам, являющихся приложением к договорам подряда, содержащимся в обращении администрации города Липецка в управление образования и науки Липецкой области (договор по ремонту лестничных маршей и пищеблока от 23.06.2015 №108, договор на ремонт помещения групп на 1 этаже от 23.06.2015 №107, договор на ремонт помещения групп на 2 этаже от 23.06.2015 (01.07.2015) №121), что свидетельствует об отступлении при заключении договоров от сведений, содержащихся в ведомостях объемов работ и «вторичности» последних.

3.4 Заключение договоров подряда в разбивке по видам работ, их последующее расторжение (в том числе в день заключения) и перезаключение (в том числе в день расторжения) с другим контрагентом исключает как какую-либо конкуренцию ценовых предложений хозяйствующих субъектов в рамках проведенного учреждением отбора контрагента запросами информации, так и сопоставление опыта выполнения аналогичных работ и деловой репутации потенциальных подрядчиков.

3.5 Локальные сметные расчеты отдельных договоров (№107, №121) изменены в сравнении с представленными в составе заявки на получение субсидии в части входящих в предмет договоров видов работ, что при неизменности первоначально заявленных объемов

работ должно повлечь увеличение цены договора, обязывающее к применению учреждением иного способа закупки при его заключении.

3.5 Ряд заключенных учреждением договоров имеет совпадения в контрагенте-подрядчике, дате их заключения, сроке выполнения работ, фактическом исполнении обязательств сторонами по договору, однако возникновение таких обязательств оформлено несколькими договорами в связи с необходимостью проведения конкурентных процедур отбора при объединении предметов таких договоров.

3.6 Локальные сметные расчеты, используемые учреждением для заключения соответствующих договоров с подрядными организациями, были разработаны специалистами департамента, согласованы с должностным лицом департамента при заключении договоров, приемка выполненных работ также осуществлялась с участием специалистов департамента (на актах приемки имеются соответствующие подписи).

Согласно п.1.1 Положения о департаменте образования администрации г. Липецка, утв. решением Липецкого городского Совета депутатов №639 от 25.04.2013 департамент является отраслевым (функциональным) органом – структурным подразделением администрации города Липецка, осуществляющим полномочия в сфере общего (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего) и дополнительного образования на территории города Липецка. Основными задачами департамента являются обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных учреждений образования, обустройство прилегающих к ним территорий. В полномочия департамента входит обязанность по содержанию зданий и сооружений образовательных учреждений, таким образом обязанность по отбору подрядчиков для выполнения работ по капитальному ремонту зданий детских садов лежит на департаменте образования (п. 2.5 положения).

В соответствии со ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. к вопросам местного значения муниципального владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района (п.3); а также 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).

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления муниципальных районов обладают полномочиями по финансированию муниципальных учреждений.

В соответствии с п.5 ч.1 ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относится обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

[Частью 1 ст.54](#) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также установлено, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с [законодательством](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества, основы управления автономными учреждениями, основы отношений автономных учреждений с их учредителями, с участниками гражданского оборота, ответственность автономных учреждений по своим обязательствам определены [Федеральным законом](#) Российской Федерации от 03.11.2006 N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (далее - Закон N 174-ФЗ).

В соответствии с [частью 1 статьи 2](#) Закона N 174-ФЗ субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации 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), может создаваться автономное учреждение.

На основании [части 7 статьи 2](#) Закона N 174-ФЗ автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами и уставом, путем выполнения работ, оказания услуг в сферах, указанных в части 1 этой же статьи.

В соответствии с ч. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ 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). Из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели. Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Квалифицирующими признаками применительно к статье 16 Закона о защите конкуренции выступают реальные либо возможные негативные последствия для определенной конкурентной среды и выявление причинной связи между определенными соглашениями и (или) согласованными действиями и такими последствиями.

Рынок по производству строительных работ является конкурентным, так на территории Липецкой области действуют достаточное количество хозяйствующих субъектов.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при

публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Вследствие вышеуказанных обстоятельств хозяйствующие субъекты были лишены доступа на рынок по производству строительных работ (ОКВЭД 45) в границах города Липецка, поскольку для доступа на данные рынки необходимо соблюдение определенных процедур – участие в торгах; что повлекло ущемление их прав, в том числе прав на обжалование результатов торгов, создание преимущественных условий для деятельности на данном рынке, недопущение состязательности за доступ на рынок и ограничение конкуренции между хозяйствующими субъектами.

В результате заключения договора образовательным учреждением с единственным поставщиком на выполнение работ по капитальному ремонту здания дошкольного учреждения хозяйствующие субъекты получили доступ к выполнению работ по максимальной возможной цене без участия в конкурентных процедурах, без подачи предложений о снижении цены договора, тем самым было поставлено в преимущественное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, выполняющими строительные работы на соответствующем рынке услуг.

Образовательное учреждение не предприняло каких-либо мер для создания равных возможностей всем хозяйствующим субъектам, выполняющим строительные работы на соответствующем товарном рынке побороться за заключение договора на выполнение работ по капитальному ремонту здания, лишило их возможности получения доступа к соответствующему товарному рынку. В результате заключения договоров без проведения торгов не обеспечило эффективность расходования бюджетных средств, проявило субъективный подход к выбору подрядчика и не обеспечило равный доступ всем потенциальным участникам к участию в торгах.

Из выше перечисленных обстоятельств дела с учетом требований Закона о защите конкуренции следует, что действия департамента образования администрации города Липецка и муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 14 г. Липецка свидетельствуют о реализации соглашения об уклонении от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и заключении договоров на осуществление капитального ремонта здания ДООУ №14 г. Липецка,

расположенного по адресу г. Липецк, ул. Ушинского, д. 4 в нарушение порядка, предусмотренного действующим законодательством, и ограничивают доступ на рынок строительных работ.

На заключение об обстоятельствах дела №36/16 от 29.03.2017 от департамента образования поступили письменные возражения, из которых следовало следующее:

1) при принятии заключения об обстоятельствах дела не учтены пояснения департамента образования от 05.12.2016 (не приведены мотивы отклонения указанных выше возражений),

2) отсутствует причинно-следственная связь между изменением типа учреждения и заключением о возможности реконструкции здания, решением о предоставлении субсидий,

- утверждение положения о закупках учреждения осуществлено всеми членами наблюдательного совета,

- отсутствие прямой связи с изменением положения о закупках и реализацией соглашения,

- реализация функции контроля за проведением ремонта здания учреждения осуществлена при участии специалиста департамента в приемке выполненных работ,

3) отсутствие прямых запретных норм на предоставление субсидий муниципальным учреждениям на иные цели исключает признания факта заключения соглашения нарушением антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, указанные возражения в отношении обстоятельств дела, не свидетельствуют об отсутствии в рассматриваемых комиссией действиях нарушения антимонопольного законодательства.

Пояснения департамента образования от 05.12.2016, равно как и пункт 3 возражений на заключение об обстоятельствах дела №36/16 от 29.03.2017, сводятся к правовому обоснованию самого факта (возможности) заключения соглашения о предоставлении субсидии на иные цели между учредителем (получателем и главным распорядителем средств бюджета) и подведомственным ему учреждением, в то время как Комиссией Управления дана оценка на соответствие нормам антимонопольного законодательства всей совокупности действий ответчиков по делу, без определения приоритетности одних норм бюджетного законодательства перед другими.

Заклучение сделки должно не только формально соответствовать законодательству, но и не вступать в противоречие с общим запретом недобросовестного осуществления прав субъекта гражданско-правовых отношений. Деятельность и поведение участника отношений, имеющих своим результатом удовлетворение потребностей муниципального образования, в данном случае – осуществление капитального ремонта здания школы, должно производиться посредством проведения торгов в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Доводы об отсутствии взаимообусловленности действий департамента образования и учреждения, отсутствии умысла к ограничению конкуренции на товарном рынке (доступа на него) свидетельствуют о несогласии департамента с изложенной в заключении об обстоятельствах дела оценкой таких действий комиссией антимонопольного органа, но не могут быть приняты во внимание с учетом изложенных выше обстоятельств дела.

Принимая во внимание, что после ознакомления с заключением другие доказательства, имеющие значение для принятия Комиссией решения по делу, в материалы дела не представлены, пришла к выводу о том, что в рассматриваемых действиях департамента образования администрации города Липецка и муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 14 г. Липецк имеется нарушение пункта 4 статьи 16 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела оснований, предусмотренных статьёй 48 Закона о защите конкуренции для его прекращения, не установлено.

Ввиду того, что договоры на осуществление капитального ремонта здания ДООУ №14 г. Липецка, расположенного по адресу г. Липецк, ул. Ушинского, д. 4, сторонами исполнены, предписание не выдавать.

Руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьёй 48.1, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях департамента образования администрации города Липецка (ОГРН 1054800193469 ИНН 4826044961, 398032, г. Липецк, ул. Космонавтов, 56а) и муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 14 г. Липецка (ОГРН 1024840831883, ИНН 4825022524, 398007, г. Липецк,

ул. Кутузова, строение 5)

факт нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в достижении и реализации соглашения об уклонении от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и заключении договоров на осуществление капитального ремонта здания ДОУ №14 г. Липецка, расположенного по адресу г. Липецк, ул. Ушинского, д. 4 в нарушение порядка, предусмотренного действующим законодательством, что ограничивает доступ на рынок строительных работ.

2. Передать материалы дела должностному лицу для решения вопроса о возбуждении административного производства.

Председатель Комиссии _____ И.В. Поткина

Члены Комиссии:

_____ Т.В. Беккер

_____ С.А.Золотухина

Решение может быть обжаловано в течение трёх 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.