



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ  
Федеральной антимонопольной службы  
по Орловской области**

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орел, ГСП, 302000  
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60  
e-mail: to57@fas.gov.ru

22.05.2017 № 2019/03

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

*Заказное с уведомлением о вручении*

Начальнику  
Управления муниципального имущества  
и землепользования администрации  
города Орла

М.А. Лобову

302028, г. Орёл, ул. Пролетарская гора, 1

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ  
О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ),  
КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В ходе рассмотрения Управлением Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее – Орловское УФАС России) заявления Колеснева Э.Ю. (далее – Заявитель), поступившего из прокуратуры Советского района г. Орла, и обращения депутата Орловского областного Совета народных депутатов - Р.В. Перельгина, в связи с наличием в действиях Управления муниципального имущества и землепользования администрации города Орла (г.Орёл, Пролетарская гора, 1) (далее – Управление), содержащих признаки необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам; создания дискриминационных условий при осуществлении закупок в целях обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жилыми помещениями, то есть признаков нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»), части 3 статьи 7, части 2 статьи 8, часть 1 статьи 33 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), выразившихся в следующем.

Согласно первому абзацу пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон № 159-





ФЗ) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Согласно пункту 2 статьи 8 Закона № 159-ФЗ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений.

Согласно статье 5 Закона № 159-ФЗ предусмотренные Законом № 159-ФЗ дополнительные гарантии для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации; законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; предусмотренные Законом № 159-ФЗ дополнительные гарантии для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

Согласно статье 109.1 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Частью 2 статьи 15 ЖК РФ определено, что жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

В части 5 статьи 15 ЖК РФ установлено, что общая площадь жилого помещения состоит из суммы площади всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для



удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас.

Согласно части 1 статьи 16 ЖК РФ к жилым помещениям относятся:

- жилой дом;
- часть жилого дома;
- квартира;
- часть квартиры;
- комната.

В силу части 2 статьи 16 ЖК РФ жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

В силу части 3 статьи 16 ЖК РФ квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении.

В силу части 4 статьи 16 ЖК РФ комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Статьей 3 Закона Орловской области от 06.12.2007 № 727-ОЗ «О дополнительных гарантиях жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и наделении органов местного самоуправления Орловской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Закон № 727-ОЗ) определен порядок предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии с пунктом 6 Порядка предоставления субвенций из областного бюджета бюджетам городских округов и муниципальных районов Орловской области на осуществление переданных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденным Постановлением Правительства Орловской области от 01.11.2016 № 430, средства субвенции используются:

- 1) на приобретение жилых помещений путем заключения договора купли-продажи жилых помещений на первичном или вторичном рынке жилья;
- 2) на приобретение жилых помещений путем заключения договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома;
- 3) на организацию строительства жилых домов;
- 4) на организацию и проведение работ по завершению строительства не завершенных строительством жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности.

В соответствии с пунктом 3.1 Положения о порядке формирования муниципального специализированного жилищного фонда города Орла для детей-



сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденного Постановлением Администрации города Орла от 02.08.2016 № 3487, способами формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот являются:

- приобретение жилых помещений в муниципальную собственность на первичном и вторичном рынке жилья по договору купли-продажи в порядке, установленном действующим законодательством;

- участие в долевом строительстве многоквартирных жилых домов;
- строительство многоквартирных домов;
- строительство жилых домов.

Таким образом, жилым помещением является не только квартира, но и жилой дом, часть жилого дома, часть квартиры, комната и в указанных нормативно-правовых актах отсутствуют ограничения по рынкам жилья.

В силу статьи 6 Закона № 727-ОЗ Орловская область наделяет органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Орловской области на неограниченный срок государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в силу статьи 11 Устава города Орла администрация города Орла является органом местного самоуправления города Орла.

Руководствуясь пунктом 1 статьи 20 Устава города Орла администрация города Орла является исполнительно-распорядительным органом города Орла, наделенным Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города федеральными законами и законами Орловской области.

Согласно пункту 2 статьи 23 Устава города Орла в структуру администрации города Орла входят Глава администрации города Орла, первый заместитель главы администрации города Орла, заместители главы администрации города Орла, структурные подразделения администрации города Орла; в структуру администрации города Орла могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные управления администрации города Орла.

Пунктом 3 статьи 23 Устава города Орла установлено, что правовой статус органов и структурных подразделений администрации города Орла определяется соответствующими положениями о них, утверждаемыми Главой администрации города Орла.

Постановлением Администрации города Орла от 27.06.2006 № 1156 утверждено Положение об управлении муниципального имущества и землепользования администрации города Орла (далее-Положение).

Согласно пункту 1 Положения Управление муниципального имущества и землепользования администрации города Орла (далее – Управление) является структурным подразделением администрации города Орла, обладает правами юридического лица. Управление осуществляет функции по управлению муниципальным имуществом, в том числе в области земельных отношений, а



также функции по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В силу пунктов 5, 5.8 Положения Управление осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности: приобретает в установленном порядке имущество в муниципальную собственность, в том числе созданное за счет средств городского бюджета, принимает в установленном порядке имущество, обращенное в собственность города, а также бесхозяйное имущество, включая земельные участки, осуществляет передачу имущества, находящегося в муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в федеральную собственность.

Согласно пункту 5.7 Положения Управление выступает от имени города Орла при государственной регистрации права муниципальной собственности на недвижимое имущество и сделок с ним, а также права муниципальной собственности города Орла на земельные участки.

При исполнении полномочий органы местного самоуправления осуществляют формирование специализированного жилищного фонда в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Согласно части 2 статьи 8 Закона № 44-ФЗ: «Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.»

В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона № 44-ФЗ, государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных Законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с частью 1 статьи 24 Закона № 44-ФЗ заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Управлением закупки в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей осуществляются путем проведения электронных аукционов и в период с 25.05.2017 по 17.03.2017 Управлением осуществлен 101 такой электронный аукцион; по результатам данных процедур заключено всего шесть муниципальных контрактов (извещения № 0154300014616001107, 0154300014616001104, 0154300014616001046, 0154300014615000492, 0154300014615000493, 0154300014617000022), т.е. 6% от общего количества проведенных торгов, что свидетельствует о затягивании сроков предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа.



Согласно сведениям, размещенным на сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) в единой информационной системе в сфере закупок Управление осуществляет закупки по приобретению для детей-сирот, и лиц из их числа благоустроенных квартир у Застройщика (организации, осуществляющей строительство жилых помещений на территории города Орла) путем участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома (извещения № 0154300014617000022, 0154300014617000192); путем приобретения благоустроенных квартир в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (например, извещения № 0154300014616001099, 0154300014616001046, 0154300014616001098, 0154300014616001096); путем приобретения благоустроенных квартир по решению суда (например, извещения № 0154300014615000492, 0154300014615000493).

Частью 3 статьи 7 Закона установлено, что информация, предусмотренная Законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

В силу пункта 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

Частью 2 статьи 33 Закона № 44-ФЗ установлено, что документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Вместе с тем, Управлением проводились закупки в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, объектами которых являлось приобретение благоустроенных квартир.

Следовательно, действия Управления не соответствуют в полной мере действующему законодательству, в том числе, в части формирования объекта закупки и его объективного описания в соответствии с Законом № 44-ФЗ и содержат признаки нарушения норм части 3 статьи 7, части 2 статьи 8, части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с частью 3 статьи 3 Закона № 727-ОЗ (в редакции Закона Орловской области от 07.07.2015 № 1815-ОЗ) по договору найма специализированного жилого помещения жилое помещение должно предоставляться детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по месту их жительства общей площадью жилого помещения на одного человека в



размере 33 квадратных метров; в случае отсутствия жилых помещений общей площадью жилого помещения на одного человека в размере 33 квадратных метров по месту жительства ребенка-сироты и ребенка, оставшегося без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из-за конструктивных и технических параметров многоквартирного жилого дома или жилого дома размер общей площади жилого помещения на одного человека, предоставляемого в соответствии с настоящим Законом, уменьшается не более чем на 5 квадратных метров или увеличивается не более чем на 7 квадратных метров.

При описании объекта закупки, показатель закупаемого товара «площадь квартиры» отличалась от значения, соответствующего Закону № 727-ОЗ. Кроме того, в различных закупках устанавливались неодинаковые площади закупаемых квартир, например, «не менее 29,2 м.кв.», «не менее 33,2 м.кв.» (извещение № 0154300014617000022); «не менее 36,0 и не более 40,0» (извещение № 0154300014616001107); «не менее 35,0 и не более 40,0» (извещение № 0154300014616001100); «не менее 34,0 и не более 40,0» (извещение № 0154300014616001098).

Таким образом, признаки нарушения Управлением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» выражаются в формировании описания объекта закупки, не соответствующего Закону № 44-ФЗ и установлении требований к объекту закупки с нарушением норм действующего законодательства, в том числе, Закона № 727-ОЗ, что способствует ограничению, устранению конкуренции и существенно снижает эффективность проведения закупок, проводимых в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, в 2017 году Управлением закупки на приобретение жилых помещений на первичном и вторичном рынке для детей-сирот, и лиц из их числа не осуществлялись, при этом, осуществляются закупки на приобретение для детей-сирот, и лиц из их числа благоустроенных квартир у Застройщика путем участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома (извещения № 0154300014617000192, № 0154300014617000206, № 0154300014617000022).

Таким образом, признаки нарушения Управлением пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» выражаются в осуществлении закупок на приобретение для детей-сирот, и лиц из их числа благоустроенных квартир, в том числе, у Застройщика путем участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома, а не иных жилых помещений, определенных законодательством (комната, жилой дом, часть квартиры) на различных рынках (первичном или вторичном), что ставит в неравные условия хозяйствующих субъектов, реализующих такие жилые помещения, с Застройщиками, путем создания преимущественного права участия в закупках для определенных категорий хозяйствующих субъектов - Застройщиков.

В соответствии с пунктами 2, 8 части 1 статьи 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, в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных



законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам; создание дискриминационных условий.

Таким образом, в указанных выше действиях Управления муниципального имущества и землепользования администрации города Орла по установлению не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам и созданию дискриминационных условий имеются признаки нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

На основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Орловское УФАС России предупреждает о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению нарушений антимонопольного законодательства и принятия мер по устранению последствий таких нарушений путем осуществления Управлением муниципального имущества и землепользования администрации города Орла действий в рамках компетенции, направленных на соблюдение законодательства при осуществлении закупок по приобретению жилых помещений в целях обеспечения такими помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

О предпринятых Управлением мерах, действиях, направленных на соблюдение действующего законодательства при осуществлении закупок по приобретению жилых помещений в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, необходимо сообщить в срок до 01.07.2017.

В целях контроля исполнения настоящего предупреждения, на основании статьи 25 Закона «О защите конкуренции» представить в срок не позднее 29.12.2017 в Орловское УФАС России сведения за второе полугодие 2017 года о закупках, осуществляемых в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

Вр.и.о. руководителя управления



А.Н. Кирьянов