

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

Законом Саратовской области от 12.12.2011 № 190-ЗСО органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по организации предоставления питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, установленными в пункте 3 части 2 статьи 12, а также в частях 1, 3 статьи 13 Закона Саратовской области от 28.11.2013 №215-ЗСО «Об образовании в Саратовской области», и по частичному финансированию расходов на присмотр и уход за детьми дошкольного возраста в муниципальных образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, установленными в пункте 4 части 2 статьи 12 ЗСО №190.

Кроме того, органы местного самоуправления вправе: 1) получать субвенцию из областного бюджета для осуществления переданных государственных полномочий; 2) дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставами муниципальных образований; 3) вносить предложения по совершенствованию деятельности, связанной с порядком осуществления переданных государственных полномочий.

Согласно ст. 8 Устава муниципального образования «Город Саратов» (решение Саратовской городской Думы от 18.12.2005 № 67-649) финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города, осуществляется только за счет предоставляемых бюджету города субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления города вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, а также в иных случаях, в порядке, установленном городской Думой.

Органы местного самоуправления города, на которые возложено исполнение отдельных государственных полномочий, несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в порядке, установленном соответствующими федеральными законами и законами Саратовской области, в пределах выделенных городу на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Из ст. 33 Устава следует, что администрация города является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления города, наделенным Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий,

переданных органам местного самоуправления города Федеральными законами и законами Саратовской области.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения относится организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.

Таким образом, нужда в организации питания в муниципальных образовательных организациях возникает у муниципального образования «Город Саратов». Согласно ч. 1 ст. 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 1 ст. 1 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 о контрактной системе) данный федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся.

Под муниципальным заказчиком в ст. 3 Закона о контрактной системе понимается муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки. В свою очередь, бюджетные обязательства - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (ст. 6 БК РФ).

Частью 1 ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с указанным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными

государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (часть 3).

При этом, ч. 1 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусмотрено, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона о контрактной системе учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.

В силу ч. 2 ст. 15 Закона о контрактной системе при наличии правового акта (положения о закупке, являющегося документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения) (далее – положение о закупке), принятого бюджетным учреждением в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках) и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, данное учреждение вправе осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований указанных Закона о закупках и правового акта закупки:

- за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;
- в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;
- за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

Таким образом, у учреждений существует возможность воспользоваться правом осуществления закупок в соответствии с положениями Закона о закупках только в случаях, установленных частью 2 статьи 15 Закона о контрактной системе.

Во всех остальных случаях, в том числе проведения закупки за счет бюджетных и иных средств одновременно (смешанное финансирование), бюджетным учреждениям необходимо при осуществлении закупочной деятельности руководствоваться положениями Закона о контрактной системе (письмо Минэкономразвития России от 31.12.2014 №Д28и-2887).

Законом Саратовской области от 25.11.2021 № 133-ЗСО Соколовское муниципальное образование, Михайловское муниципальное образование, Краснооктябрьское муниципальное образование, Вольновское муниципальное образование, Дубковское муниципальное образование, Расковское муниципальное образование, Усть-Курдюмское муниципальное образование, Александровское муниципальное образование Саратовского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения с муниципальным образованием «Город Саратов».

Муниципальные образования утрачивают статус муниципальных образований со дня вступления в силу Закона № 133-ЗСО.

Полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований прекращаются со дня вступления в силу Закона № 133-ЗСО. На территории муниципального образования «Город Саратов» с учетом преобразования муниципальных образований осуществляют деятельность 454 образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования.

Учредителями образовательных организаций является орган местного самоуправления.

По данным Администрации в 2022 году данными образовательными организациями были заключены договоры по организации услуг питания с 36 хозяйствующими субъектами как с единственными поставщиками без проведения конкурентных закупок на сумму более 180 млн рублей.

В результате анализа Положений о закупках образовательных организаций Саратовское УФАС России приходит к выводу, что среди случаев закупки у единственного поставщика Положениями предусмотрена закупка на оказание услуг по организации горячего питания обучающихся.

Так, например, в п. 26 ст. 81 Положения о закупках МОУ «Средняя общеобразовательная школа № 8 Волжского района г. Саратова» указано о возможности осуществления закупок у единственного поставщика по организации питания для обучающихся и работников общеобразовательной организации. Аналогично возможность закупки питания у единственного поставщика содержится в Положении о закупках МОУ «СОШ №1», МАОУ «Гимназия № 1 Октябрьского района», МОУ «СОШ № 9» Волжского района, МОУ «Лицей № 56» Ленинского района, МОУ «СОШ №7», МОУ «СОШ № 97», МОУ «СОШ №11», МОУ «Лицей №4», МАОУ СОШ с. Клещевка, МАОУ СОШ п. Расково, МОУ СОШ д. Юрловка, МАОУ СОШ с. Березина Речка, МАОУ «СОШ п. Дубки» и в иных

образовательных учреждениях.

При этом, Положения о закупках образовательных организаций утверждены Наблюдательными советами, в состав которых входят в том числе представители учредителя и должностные лица органов местного самоуправления.

Рынок услуг по организации и предоставлению питания обучающимся на территории Саратовской области является конкурентным, что подтверждается информацией, представленной Администрацией, согласно которой на территории г. Саратова осуществляют деятельность 36 хозяйствующих субъектов, оказывающие услуги питания в 2022 году.

Такие хозяйствующие субъекты могут быть отобраны путем проведения образовательными организациями конкурентных способов закупки.

В свою очередь, заключение муниципальными образовательными организациями договоров с единственными поставщиками может привести к ограничению конкуренции на рассматриваемом рынке. При этом, положения о закупках позволяют заказчикам заключать договоры по оказанию услуг питания на конкурентном рынке у единственного поставщика.

Данное обстоятельство позволяет образовательным организациям самостоятельно и без каких-либо ограничений осуществлять выбор поставщика закупаемых услуг, устраняя при этом конкуренцию на соответствующем рынке. Закрепленные заказчиком в положении о закупке условия создают возможность привлечения исполнителя без проведения торгов (конкурса/аукциона), что, в свою очередь, может привести к дискриминации и ограничению конкуренции.

Согласно ч. 1. ст. 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: 1) информационная открытость закупки; 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно п. 9 «Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018, для целей экономической эффективности закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконтурных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы). Кроме того, закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика возможна по результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры.

Факт доведения до единственного исполнителя бюджетных средств на выполнение спорных работ без проведения торгов может привести к лишению

неограниченного круга хозяйствующих субъектов возможности претендовать на выполнение таких услуг и, соответственно, на получение дохода.

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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 частности запрещаются создание дискриминационных условий. При этом, для квалификации действий (бездействия) по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции не требуется доказывания наступления неблагоприятных последствий, достаточно угрозы их наступления.

Кроме того, из указанной нормы не следует обязанность антимонопольного органа устанавливать конкретные факты ущемления прав хозяйствующих субъектов, поскольку действия (бездействие) властного органа могут признаваться нарушающими запрет части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и в том случае, если они могут привести к последствиям, указанным в данной норме.

Законом Саратовской области от 12.12.2011г. № 190-ЗСО органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по организации предоставления питания отдельным категориям обучающихся. Кроме того, согласно ст. 6.1 Закона о закупках федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя в отношении соответственно федеральных государственных учреждений, государственных учреждений субъекта Российской Федерации, муниципальных учреждений, права собственника имущества соответственно федеральных государственных унитарных предприятий, государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, муниципальных унитарных предприятий, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют ведомственный контроль за соблюдением требований настоящего Федерального закона и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями.

В данном случае, Саратовское УФАС России приходит к выводу о том, что Администрацией муниципального образования «Город Саратов» не осуществлен должный контроль за деятельностью подведомственных учреждений при организации закупочной деятельности по оказанию услуг питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях.

Такое бездействие Администрации может привести к ограничению конкуренции на рынке по организации услуг питания обучающимся в муниципальных организациях.

В соответствии со ст. 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В связи с чем, на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, Саратовское УФАС России предупреждает Администрацию муниципального образования «Город Саратов» о необходимости в срок до 01.11.2022 совершить действия по устранению признаков нарушения:

1. В целях недопущения ограничения, устранения конкуренции на рынке услуг питания обучающихся разработать и реализовать комплекс мер по анализу и внесению изменений в Положения о закупках образовательных организаций для устранения выявленных признаков нарушения.

2. Принять меры, направленные на проведение закупок на оказание услуг по организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях, в соответствии с принципами Закона о закупках и с учетом Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018).

3. О выполнении предупреждения сообщить в Саратовское УФАС России в срок до 07.11.2022.

Примечание.

Согласно ч. 5 ст. 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок

предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

В соответствии с ч. 7 ст. 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее 2022-4678 предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.