

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о назначении административного наказания по делу №05-20ак/2016

об административном правонарушении

«07» октября 2016 года

г. Калуга

Заместитель руководителя Калужского УФАС России /.../ рассмотрев протокол об административном правонарушении по делу №05-20ак/2016 от 14.09.2016 г., составленный в отношении должностного лица - министра образования и науки Калужской области /.../ (документ, удостоверяющий личность (паспорт <...> /.../; зарегистрированного по адресу: /.../), и другие материалы дела №05-20ак/2016 об административном правонарушении, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в присутствии представителя по доверенности /.../, надлежащим образом извещенном о времени, дате и месте рассмотрения дела № 05-20ак/2016,

УСТАНОВИЛ:

Решением Калужского УФАС России от 30.12.2015 по делу №05-22к/2015 в действиях Министерства образования и науки Калужской области признано нарушение части 1 статьи 15, в том числе пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Из указанного решения следует, что в адрес Калужского УФАС России поступило заявление от ИП /.../ (вх.№ /.../) о том, что в действиях Министерства образования и науки Калужской области имеются признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Из обращения ИП /.../ следует, что в связи с распространением Министерством образования и науки письма от 18.02.2015 года №/.../, деятельность заявителя практически остановлена, школы, которые ранее работали с заявителем направили свои заявки в ООО «Школьный проект».

Аналогичные заявления /.../ получены Калужским УФАС России из Прокуратуры Калужской области, от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Калужской области для рассмотрения на предмет нарушения антимонопольного законодательства.

В результате проведения проверки было установлено, что 18.02.2015 года Министерством образования и науки Калужской области за подписью министра /.../ было составлено и отправлено в адрес руководителей муниципальных органов управления образованием письмо с указанием на необходимость в целях формирования централизованного заказа на приобретение учебников на 2015/16 учебный год, проанализировать минимальную потребность в учебниках и оформить заказ в соответствии с Федеральным перечнем учебников, каждой общеобразовательной организации, расположенной на территории Калужской области, заказ сформированный в соответствии с приложением (приложение дано в электронном виде), направить до 02 марта 2015 года на электронный адрес: /.../ (ООО «Школьный проект»).

Письмом от 26.06.2015 года, №/.../ Министерство Образования и науки Калужской области, (далее так же Министерство) сообщает, что во исполнение поручения первого заместителя министра образования и науки РФ /.../ о необходимости разъяснительной работы с руководителями образовательных организаций по вопросам комплектования фондов школьных библиотек учебниками и формировании заказа на учебную продукцию в возможно короткие сроки (согласно письма Минобрнауки РФ №/.../ года «О федеральном перечне учебников») Министерство организовало соответствующую работу по проведению мониторинга обеспеченности образовательных организаций учебниками, включенными в федеральный перечень учебников, рекомендованных к использованию при реализации образовательных программ и соответствующими Федеральными государственными образовательными стандартами. ООО «Школьный проект» по устной договоренности на безвозмездной основе осуществляло работу по сбору данной информации в качестве координатора мониторинга, при этом министерство подчеркивает, что ООО «Школьный проект» не является организацией, определенной для поставки учебной литературы для нужд общеобразовательных учреждений Калужской области.

ООО «Школьный проект» письмом от 16.07.2015 года №0216 также подтверждает, что в марте 2015 года организация на безвозмездной основе провела мониторинг минимальной потребности в учебниках на 2015-2016 учебный год школ Калужской области для Министерства. Для проведения мониторинга был создан электронный адрес /.../. Данные мониторинга переданы в Министерство в электронном виде. На указанный адрес поступали данные о потребности школ Калужской области в учебниках на 2015 - 2016 год. Так же в письме отмечено, что ООО «Школьный проект» в конкурсах, аукционах и других конкурентных процедурах, проводимых образовательными учреждениями не участвует, не зарегистрирован на электронных площадках проведения торгов и не имеет электронной подписи, с 2012 года не заключает прямые договора со школами на поставку учебников.

На основании приказа Калужского УФАС России №142 от 23.07.2015г. возбуждено дело № 05-22к/2015 по признакам нарушения Министерством образования и науки Калужской области (/.../) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Позиция Министерства образования и науки отражена в письме от 12.11.2015 №/.../, министерство считает, что его действиях по направлению спорного письма руководителям муниципальных органов отсутствует состав правонарушения предусмотренного пунктом 6 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции»,

поскольку министерство не предоставляло ООО «Школьный проект» доступа к информации в приоритетном порядке. Министерство сообщает о том, что /.../ является членом коллегии министерства в соответствии с приказом министерства образования и науки Калужской области от 08.10.2014 №1881 «О коллегии министерства образования и науки Калужской области», уже была известна министерству и участвовала как член коллегии, в рассмотрении вопросов государственной политики Калужской области в области образования и координации деятельности органов управления образованием Калужской области.

Ответчиком в материалы дела представлены документы о работе Коллегии Министерства Образования и науки Калужской области, из которого следует, что /.../ (генеральный директор ООО «Школьный проект») является членом коллегии по согласованию, при этом согласно пункта 3.2 Положения о коллегии министерства образования и науки (Приложение №2 к приказу министерства образования и науки Калужской области от 08.10.2014 года №1881), в состав коллегии включаются: заместители министра образования и науки Калужской области по должности, руководители структурных подразделений министерства образования и науки Калужской области, представители научно – педагогической общественности, ученые, специалисты сферы образования, руководители учреждений, подведомственных министерству образования и науки Калужской области. Представители Министерства, в ходе рассмотрения дела не смогли пояснить, на каком основании в состав коллегии включена /.../, генеральный директор ООО «Школьный МИР» и ООО «Школьный проект».

В данном письме министерство образования указывает на то, что спорное письмо некорректно (неграмотно) составлено специалистом министерства.

При квалификации нарушений статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке не требуется, так как соответствующий орган власти никогда не будет являться его субъектом. В соответствии с п. 1.4 Порядка анализа товарных рынков антимонопольный орган вправе не проводить анализ рынка по делам, возбужденным по статье 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Однако с целью определения последствий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции на товарном рынке антимонопольный орган при необходимости определяет границы товарного рынка, примерный состав действующих покупателей и продавцов на нем, а также степень влияния действий (бездействия) органа власти (или организации) на рынок (влияние на предпочтения покупателей (продавцов) товаров (услуг), создание препятствий к доступу на рынок или предоставление преимуществ), определяет негативные последствия действий (бездействия) органа власти (организации) в виде ухудшения положения для поставщиков или покупателей, в том числе изменения финансового состояния, возникновения убытков, упущенной выгоды, снижения продаж, возникновения дополнительных затрат, что позволит объективно и всесторонне оценить влияние действий (бездействия) и (или) акта (актов) на состояние конкуренции.

Калужским УФАС России проведен обзор конкурентной среды на рынке закупки учебной литературы образовательными учреждениями Калужской области за 2014 и 2015годы.

Согласно полученным данным в 2014 году ООО «Школьный МИР» имело долю на указанном рынке 47,44%, ИП /.../ – 13,51%, ИП /.../ – 9,86%, ООО ИМЦ «Глобус» - 9,35%, остальные хозяйствующие субъекты имеют долю менее 6,5% каждый.

В 2015 году ситуация изменилась, АО «Издательство «Просвещение» - 44,61%, ООО «Школьный МИР» - 17,39%, ООО «Дрофа» - 8,14%, ИП /.../ - 5,75%, остальные хозяйствующие субъекты имеют долю менее 3,75%, в их числе ИП /.../ – 1,24%.

02.02.2015 года между АО «Издательство «Просвещение» и ООО «Школьный МИР» заключен агентский договор, в соответствии с условиями которого, Агент (ООО «Школьный МИР») обязуется за вознаграждение от имени и за счет Принципала (АО «Издательство «Просвещение») осуществлять переговоры с третьими лицами, желающими заказать услуги и продукцию Принципала, а именно осуществлять сбор заявок на поставку продукции Принципала в общеобразовательных учреждениях Калужской области. Срок действия договора до 31.12.2015 года.

20.04.2015 года между ООО «Дрофа» и ООО «Школьный МИР» заключен агентский договор, согласно которого Агент (ООО «Школьный МИР») в соответствии с поручением Принципала (ООО «Дрофа») обязуется осуществлять поиск потенциальных клиентов Принципала и проводить с ними переговоры с целью привлечения их в качестве клиентов Принципала, за что Принципал обязуется выплачивать Агенту вознаграждение. Срок действия договора до 31.12.2015 года.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 9 ФЗ «О защите конкуренции» группой лиц признается совокупность физических лиц и (или) юридических лиц, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо осуществляет функции единоличного исполнительного органа этого хозяйственного общества.

Согласно выписки из ЕРГЮЛ по состоянию на 06.10.2015 Генеральным директором ООО «Школьный проект» является /.../ (/.../).

Согласно выписки из ЕРГЮЛ по состоянию на 06.10.2015 Генеральным директором ООО «Школьный МИР» так же является /.../ (/.../).

То есть ООО «Школьный проект» и ООО «Школьный МИР» входят в одну группу лиц, поскольку исполнение функций единоличного исполнительного органа в обеих организация осуществляется /.../.

Данная информация подтверждается письмом, представленным в ходе рассмотрения материалов дела, ООО «Школьный МИР» от 12.11.2015 года, согласно которого компании ООО «Школьный проект» (зарегистрировано 26.09.2007, деятельность прекращена 12.10.2015 года) и ООО «Школьный МИР» (зарегистрировано 02.05.2012 года) входят в одну группу лиц в связи с тем, что в качестве единоличного исполнительного органа в обоих обществах выступает одно лицо /.../. Компании более 8 (восьми) лет осуществляют поставки учебной литературы в образовательные учреждения Калужской области. В начале каждого календарного года компании проводят опрос образовательных учреждений о потребностях в учебной литературе на предстоящий учебный год. На основании данных полученных в ходе опроса, а так же имеющихся данных за предыдущие годы компании получали данные о предстоящих закупках. По мнению организации, в последние годы ООО «Школьный МИР» обеспечивало литературой около 80% образовательных учреждений Калужской области.

В письме ООО «Школьный МИР» также сообщает, что в феврале 2015 года представитель Министерства образования и науки Калужской области обратился к /.../ с просьбой предоставить Министерству информацию, имеющуюся у /.../, о потребностях образовательных организаций в закупке учебной литературы в 2015 году. Как пояснил представитель Министерства, целью получения такой информации являлось получение объективных данных о количестве учебников, необходимых образовательным учреждениям на предстоящий учебный год, в кратчайшие сроки в связи с ожидаемым резким повышением цен.

Поскольку имеющаяся у ООО «Школьный проект» информация являлась приблизительной (не полной) оценкой потребностей образовательных учреждений Министерством было направлено письмо руководителям муниципальных органов управления образованием о необходимости представления информации о потребностях образовательных учреждений с тем, чтобы Министерство могло получить итоговые данные с минимальной погрешностью. При этом /.../ попросили обобщить полученные данные и подготовить для Министерства итоговый отчет, поскольку в Министерстве отсутствуют штатные специалисты, которые могли бы осуществить такую работу, а также контактные данные издательств для выяснения условий поставки. В связи с необходимостью соблюсти сжатые сроки в Письме было указано, что информацию необходимо предоставить напрямую на адрес электронной почты, который был представлен /.../.

На основании Письма от 18.02.2015 г. образовательные учреждения направили перечни учебной литературы, которые необходимы на предстоящий учебный год.

Так же, комиссией Калужского УФАС России установлено, что ИП /.../ расположен по адресу /.../, что полностью совпадает с местонахождением ООО «Школьный МИР», так же полностью совпадают телефоны указанных хозяйствующих субъектов. Кроме того, между ООО «Школьный Мир» и ИП /.../, заключен договор поставки от 12.01.2015 года согласно которого Поставщик (ООО «Школьный Мир») обязуется поставить Покупателю (ИП /.../) учебную литературу и оборудование на основании заказов Покупателя, срок действия договора до 31.12.2015 года.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, в частности запрещается предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке (пункт 6 части 1 статьи 15).

Согласно статье 4 Федерального закона "О защите конкуренции" конкуренция это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 названного закона, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения

товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В данном случае ограничение конкуренции, возможность ограничения конкуренции заключается в предоставлении Министерством образования и науки Калужской области ООО «Школьный МИР» доступа к информации в приоритетном порядке, обладая информацией о потребностях общеобразовательных организаций Калужской области в учебной литературе, ООО «Школьный МИР» заранее могло спланировать тактику поведения при участии в конкурентных процедурах, проводимых каждой, соответственно спланировать диапазон ценовых предложений.

Учитывая наличие агентского договора между АО «Издательство «Просвещение» и ООО «Школьный МИР», а так же тот факт, что в 2015 году АО «Издательство «Просвещение» вышло на рынок поставки учебной литературы в общеобразовательные организации на территории Калужской области и заняло лидирующую позицию (доля 44,61%), составление и рассылка Министерством образования и науки Калужской области руководителям муниципальных органов управления образованием письма № /.../ от 18.02.2015 года с указанием на необходимость в целях формирования централизованного заказа на приобретение учебников на 2015/16 учебный год, повлияло на конкуренцию на указанном рынке товаров, а указание в спорном письме на то, что сформированный в соответствии с приложением заказ, необходимо направить до 02 марта 2015 года на электронный адрес: /.../ (ООО «Школьный проект»), предоставило ООО «Школьный МИР» доступ к информации в приоритетном порядке, поскольку ООО «Школьный проект» в чей адрес были направлена информация о потребности общеобразовательных организаций Калужской области в учебной литературе и ООО «Школьный Мир» входят в одну группу лиц.

Министерством образования и науки Калужской области неопределенный круг хозяйствующий субъектов, работающих на рынке поставки учебной литературы в общеобразовательные учреждения Калужской области, были поставлены в неравное положение по сравнению с ООО «Школьный МИР».

ООО «Школьный МИР», ООО «Школьный проект» Министерством образования и науки Калужской области были предоставлены необоснованные преимущества, в виде доступа к информации о потребности общеобразовательных организаций Калужской области в учебной литературе на 2014-2015 учебный год.

Изучив представленные материалы и выслушав пояснения лиц, явившихся на

рассмотрение дела № 05-22к/2015, Комиссия Калужского УФАС России пришла к выводу о том, что действия Министерства образования и науки Калужской области, выразившиеся в составлении и рассылке руководителям муниципальных органов управления образованием письма № /.../ от 18.02.2015 года с указанием на необходимость в целях формирования централизованного заказа на приобретение учебников на 2015/16 учебный год, проанализировать минимальную потребность в учебниках и оформить заказ в соответствии с Федеральным перечнем учебников, и обязанностью каждой общеобразовательной организации, расположенной на территории Калужской области, заказ, сформированный в соответствии с приложением (приложение дано в электронном виде), направить до 02 марта 2015 года на электронный адрес: /.../ (ООО «Школьный проект»), приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, то есть нарушающими части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», в том числе пункт 6 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ установлена ответственность за действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.32 настоящего Кодекса.

Таким образом, устанавливается событие административного правонарушения, выразившееся в совершении действий должностным лицом Министерства образования и науки Калужской области по составлению и рассылке руководителям муниципальных органов управления образованием письма № /.../ от 18.02.2015 года с указанием на необходимость в целях формирования централизованного заказа на приобретение учебников на 2015/16 учебный год, проанализировать минимальную потребность в учебниках и оформить заказ в соответствии с Федеральным перечнем учебников, и обязанностью каждой общеобразовательной организации, расположенной на территории Калужской области, заказ, сформированный в соответствии с приложением (приложение дано в электронном виде), направить до 02 марта 2015 года на электронный адрес: /.../ (ООО «Школьный проект»), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Местом совершения административного правонарушения является Калужская область.

Временем административного правонарушения является 18.02.2015.

Субъектом административного правонарушения является /.../, который /.../.

Указанное лицо отвечает всем признакам должностного лица, предусмотренным статьей 2.4 КоАП РФ.

Таким образом, устанавливается субъект административного правонарушения – министр образования и науки Калужской области.

Исходя из вышеизложенного, действия министра образования и науки Калужской области /.../ по составлению и рассылке руководителям муниципальных органов управления образованием письма № /.../ от 18.02.2015 года с указанием на необходимость в целях формирования централизованного заказа на приобретение учебников на 2015/16 учебный год, проанализировать минимальную потребность в учебниках и оформить заказ в соответствии с Федеральным перечнем учебников, и обязанностью каждой общеобразовательной организации, расположенной на территории Калужской области, заказ, сформированный в соответствии с приложением (приложение дано в электронном виде), направить до 02 марта 2015 года на электронный адрес: /.../ (ООО «Школьный проект»), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, образуют состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого, предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Факт совершения административного правонарушения должностным лицом - министром образования и науки Калужской области /.../, подтверждается протоколом по делу №05-20ак/2016 об административном правонарушении от 14.09.2016 г., а также другими материалами дела № 05-20ак/2016 об административном правонарушении.

Срок давности привлечения должностного лица /.../ к административной ответственности, установленный частью 1 статьи 4.5 КоАП за нарушение антимонопольного законодательства, на момент вынесения настоящего постановления не истек.

/.../ не предвидел возможности наступления вредных последствий своих действий, хотя мог и должен был их предвидеть, соответственно, правонарушение совершено по неосторожности. Таким образом, устанавливается форма вины – неосторожность.

/.../ имел возможность для выполнения требований антимонопольного законодательства, однако не принял все зависящие от него меры по их соблюдению.

С учетом характера административного правонарушения и обстоятельств дела, оснований для прекращения производства по делу по малозначительности не имеется.

Исходя из санкции части 1 статьи 14.9 КоАП РФ, совершение указанного правонарушения влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Учитывая характер совершенного правонарушения, форму вины, личность /.../, наличие обстоятельств, смягчающих ответственность (исполнение предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства) и отсутствие

обстоятельств, отягчающих ответственность, руководствуясь частью 1 статьи 29.9, статьей, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

ПОСТАНОВИЛ:

Привлечь /.../ к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, назначить административное наказание в виде административного штрафа, предусмотренного санкцией части 1 статьи 14.9 КоАП РФ в размере: 15 000 (Пятнадцать тысяч) рублей.

В соответствии с частью 1 статьи 32.2. КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу.

Реквизиты для уплаты штрафа:

/.../

Назначение платежа: административный штраф по делу №05-20ак/2016 об административном правонарушении.

Копию документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, надлежит направить в адрес Калужского УФАС России.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ, неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа либо административный арест на срок до пятнадцати суток.

Настоящее постановление может быть обжаловано в течение 10 суток со дня вручения или получения его копии в порядке, установленном статьями 30.1-30.3 КоАП РФ.

Заместитель руководителя

Калужского УФАС России

/.../