

410031, г. Саратов, ул. Первомайская,
д. 78

glava@admsaratov.ru

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

В Саратовское УФАС России поступила информация прокуратуры Саратовской области (исх. №7/1-13-2020) о принятии администрацией муниципального образования «Город Саратов» нормативного правового акта, противоречащего требованиям антимонопольного законодательства.

16.09.2020 Администрацией принято постановление № 1785, которым утверждено Положение «О предоставлении субсидии на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по предоставлению питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего

общего образования, субсидий на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в муниципальных образовательных организациях» (далее – Положение).

Согласно п. 1.2 Положения субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения организациям, претендующим на получение субсидий, части затрат, связанных с оказанием услуг по предоставлению питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, и затрат, связанных с оказанием услуг по организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в муниципальных образовательных организациях.

Согласно п. 1.3 Положения Субсидии предоставляются комитетом по образованию администрации муниципального образования "Город Саратов" или администрациями районов муниципального образования "Город Саратов", осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных образовательных организаций (далее - учредитель), в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетом муниципального образования "Город Саратов" на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке на предоставление субсидий.

Также Положением установлены формулы для расчета размера субсидий.

Рассматриваемое Положение было утверждено на основании ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ), решения Саратовской городской Думы от 06.12.2019 № 59-461 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

В соответствии с пп. 3 п. 2 ст. 78 БК РФ из местного бюджета субсидии предоставляются в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации.

Согласно п.25 Решения Саратовской городской Думы 06.12.2019 № 59-461 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» установлено, что в 2020, 2021, 2022 годах дополнительные расходы бюджета муниципального образования "Город Саратов" для осуществления переданных государственных полномочий по организации предоставления питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях рассчитываются исходя из стоимости питания обучающегося в день и стоимости 0,2 л молока на одного обучающегося в день в дни обучения в течение учебного года, в том числе:

- на предоставление питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, за исключением обучающихся, состоящих на полном государственном обеспечении, а также получающих питание в группах продленного дня, в сумме 12,0 руб.;

- на предоставление питания отдельным категориям обучающихся, посещающих группы продленного дня в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, для:

детей из малоимущих семей, детей из семей, находящихся в социально опасном положении, детей из многодетных семей: в возрасте от 6 до 10 лет в сумме 5,0 руб., от 11 до 17 лет в сумме 4,0 руб.;

детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), детей беженцев и вынужденных переселенцев, прибывших с территории Украины, а также граждан, вынужденно покинувших территорию Украины в возрасте от 6 до 17 лет, в сумме 4,0 руб.;

- на обеспечение молоком для питания обучающихся 1 - 4 классов муниципальных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего образования (за исключением обучающихся, состоящих на полном государственном обеспечении), в сумме 1,2 руб.

Из норматива распределения доходов в бюджет муниципального образования "Город Саратов" на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение №5 к вышеуказанному решению Саратовской городской Думы) следует, что на основное мероприятие "Предоставление питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования" в 2020 году предусмотрено 271706,9 тыс. рублей, в 2021 – 105483,3 тыс. рублей, в 2022 – 105483,3 тыс. рублей.

Из указанного норматива следует, что на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях в 2020 году предусмотрено 114060,1 тыс. рублей.

Согласно ст. 37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность. Обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов - органами местного самоуправления.

Законом Саратовской области от 12.12.2011 № 190-ЗСО (далее – ЗСО № 190) 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 ноября 2013 года N 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 (далее - государственные полномочия).

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.

Таким образом, организация питания обучающихся является муниципальной нуждой, в связи с чем, в данном случае применению подлежит ст. 72 БК РФ.

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 с учетом положений настоящего Кодекса.

В соответствии с ч. 3 ст. 13 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) заказчиками осуществляются закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а именно для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Согласно ст. 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

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.

В соответствии со ст. 13 Закона о контрактной системе заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, в том числе для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления

территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Таким образом, деятельность по организации питания обучающихся направлена на обеспечение потребностей муниципального образования в услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления.

Финансирование данных услуг в рассматриваемой ситуации осуществляется за счет средств местного бюджета путем предоставления субсидий, что не соотносится с основными принципами и целями Закона о контрактной системе, направленного на обеспечение конкуренции на товарных рынках.

В соответствии с п. 2.3 Положения лица, претендующие на получение субсидий, представляют учредителю заявление на получение субсидий по форме согласно приложению N 1 к Положению) с приложением копий (с предъявлением оригинала для обозрения) или нотариально удостоверенных копий следующих документов:

- устав (для юридического лица);
- свидетельство о государственной регистрации (для юридического лица и индивидуального предпринимателя);
- свидетельство о постановке на учет в налоговом органе;
- справка об отсутствии задолженности по уплате налогов и сборов, выданная налоговым органом не ранее чем за 30 дней до дня ее представления;
- паспорт (для физического лица);
- документ, подтверждающий право использования муниципального имущества для организации питания обучающихся в муниципальной образовательной организации;
- выписка из единого государственного реестра юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), выданная не ранее пяти рабочих дней до дня представления документов.

Таким образом, правом на получение субсидий обладают лица, в том числе заключившие договор аренды (субаренды) муниципального имущества для организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях.

Следовательно, никакой хозяйствующий субъект, кроме имеющего вышеуказанный договор аренды, не может обратиться в органы местного самоуправления муниципального образования "Город Саратов" с целью получения субсидии на основании Положения.

Одновременно необходимо отметить, что из Положения не следует, каким образом хозяйствующие субъекты могут получить информацию о возможности выполнения услуг по организации питания обучающихся в городе Саратове.

В п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции определено, что под конкуренцией понимается 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.

Как следует из п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции, признаки ограничения конкуренции - 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Не применение конкурсных процедур, а предоставление субсидий на выполнение услуг по организации питания обучающихся на основании Положения противоречит нормам бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе, предусматривающих проведение закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, 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 право ведения деятельности на нем.

Кроме того, необходимо отметить, что принятие Администрацией муниципального образования «Город Саратов» Положения препятствует добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между потенциальными участниками торгов, что в свою очередь приводит к невозможности экономии бюджетных средств.

Государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять все виды закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг согласно требованиям, установленным в Законе о контрактной системе.

Предоставление субсидий на возмещение затрат в связи с осуществлением деятельности по решению отдельных вопросов местного значения нарушает принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, а также принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, заложенные в статьях 34, 38 БК РФ.

Несоблюдение указанного в Законе о контрактной системе порядка осуществления закупок для муниципальных нужд, является нарушением названного Федерального закона, а также может привести к устранению

конкуренция среди хозяйствующих субъектов и созданию преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам.

Таким образом, действия администрации муниципального образования «Город Саратов» по принятию постановления № 1785 от 16.09.2020 «О предоставлении субсидии на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по предоставлению питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, субсидий на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в муниципальных образовательных организациях» могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона 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 запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии с ч. 1 и ч. 2 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.

Таким образом, в действиях Администрации муниципального образования «Город Саратов» содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, на основании статьи 39.1 Закон о защите конкуренции, Саратовское УФАС России предупреждает Администрацию муниципального образования «Город Саратов» о необходимости совершения действий для устранения нарушения путем:

1. Исключения из п. 2.3 Положения необходимости предоставления документов, подтверждающих право использования муниципального имущества для организации питания обучающихся в муниципальной образовательной организации, **в срок до 01.02.2021.**

2. О выполнении предупреждения сообщить в Саратовское УФАС России **в срок до 04.02.2021.**

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 предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Руководитель управления