

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

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

В Саратовское УФАС России поступили материалы прокуратуры Саратовской области (исх. № 7/1-14-2020 от 14.05.2020), согласно которым Министерством здравоохранения Саратовской области (далее – Министерство) в 2020 году заключались соглашения с ОГУ «Саратовский аптечный склад» о предоставлении субсидий на иные цели в порядке ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ. При этом, нормативного правового акта Правительства Саратовской области, устанавливающего порядок и условия предоставления данных субсидий, не имелось.

Денежные средства расходовались Учреждением в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Федеральный закон № 223-ФЗ).

Так, Учреждением заключены следующие контракты с единственным поставщиком:

- от 17.04.2020 № 776 с ООО «Швабе-Москва» на поставку термометров на сумму 7 950 000 руб.,
- от 22.04.2020 №09/04-БП с ООО «Балтекс» на поставку изолирующих костюмов на сумму 12 760 000 руб.,
- от 24.04.2020 №28/04 с ООО «ПирроГрупп» на поставку масок медицинских на сумму 15 000 000 руб.

При этом, по сведениям прокуратуры области, надлежащее обоснование цены контрактов, в соответствии с Положением о закупках и выбор способа закупки у единственного поставщика, Учреждением не выполнены.

Также проведенной прокуратурой области проверкой установлен факт поставки Учреждением товара по результатам торгов в адрес своего учредителя, государственного заказчика – Министерства.

Так, Министерством 28.11.2019 на сайте ЕИС размещено извещение № 0860200000819011916 на поставку 9 792 упаковок препарата «Депаглифлозин», начальная максимальная цена контракта – 21 973 248 руб. На участие в аукционе подана единственная заявка от Учреждения.

По итогам закупки между Учреждением и Министерством заключен контракт 25.11.2019. При этом, сроком поставки товара является – 26.11.2019.

Согласно дополнительному соглашению от 25.12.2019 №1 к государственному контракту сторонами увеличено количество поставленного товара на 979 упаковок – до 10 771 упаковки с увеличением цены контракта до 24 170 124 руб.

При этом, Учреждение по договорам поставки, заключенным с единственным поставщиком в рамках Федерального закона N 223-ФЗ – ООО «Фармсервис» от 19.12.2019 № 246/12 и от 25.12.2019 №249/12 приобрело препарат «Депаглифлозин» в количестве 9792 упаковок по цене 21 533 783,04 руб. и 979 упаковок по цене 2 152 939,48 руб.

Таким образом, Учреждение заблаговременно приобрело необходимое количество упаковок препарата «Депаглифлозин» на сумму 23 686 722,52 руб. и в последующем реализовало данный товар учредителю – Министерству на сумму 24 170 124 руб.

Разница в стоимости приобретенного и реализованного в последующем товара составила 483 401,48 руб.

Источником приобретения Учреждением препарата «Депаглифлозин» явилась также субсидия, предоставленная Министерством на осуществление уставной деятельности.

Таким образом, один и тот же объем товара оплачен за счет бюджетных средств дважды, что является следствием финансирования деятельности Учреждения за счет средств субсидий.

Выделение в данном случае субсидии привело к предоставлению Учреждению преимущественных условий осуществления хозяйственной деятельности, дало возможность приобрести необходимый товар у единственного поставщика за меньшую стоимость и возможность реализовать его в последующем за большую стоимость на условиях Заказчика, установленных при проведении торгов, а именно: осуществить поставку за 1 день.

При этом, иные хозяйствующие субъекты, реализующие лекарственные препараты и не имеющие возможность заранее их обрести за счет субсидий, находятся в неравном положении с Учреждением.

Также по информации, размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок, 29.04.2020 Учреждение разместило извещение № 32009120816 на «Поставку медицинских изделий для медицинского применения». Предметом закупки является поставка костюма защитного (10 000 шт.); маска медицинской одноразовой нестерильной тип II KN95 FFP2 (10 000 шт.), маска-фильтрующей с классом защиты ffp3 (5000 шт.); очков защитных (3000 шт.). Начальная (максимальная) цена договора составила 43 360 000,00 руб. Закупка осуществляется за счет субсидий (п. 8.1. проекта договора).

В свою очередь, Учреждение создано Распоряжением Правительства Саратовской области от 23.06.2017 № 141-Пр «О создании государственного автономного учреждения путем изменения типа государственного бюджетного учреждения» путем изменения типа государственного бюджетного учреждения с сохранением наименования областное государственное учреждение «Саратовский аптечный склад».

Согласно Постановлению Правительства Саратовской области от 01.11.2007 № 386-П «Вопросы министерства здравоохранения Саратовской области» ОГУ «Саратовский аптечный склад» является подведомственным Министерству

здравоохранения учреждением (далее – Учреждение).

Вместе с тем, согласно ст. 123.24.ГК РФ автономной некоммерческой организацией признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности. Устав автономной некоммерческой организации должен содержать сведения о ее наименовании, включающем слова «автономная некоммерческая организация», месте нахождения, предмете и целях ее деятельности, составе, порядке образования и компетенции органов автономной некоммерческой организации, а также иные предусмотренные законом сведения.

Основным видом деятельности Учреждения согласно выписке из ЕГРЮЛ является «46.46 Торговля оптовая фармацевтической продукцией».

Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. Государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

В соответствии с ч. 4 ст. 4 Закона об автономных учреждениях финансовое обеспечение указанной в частях 1 и 2 статьи 4 Закона об автономных учреждениях деятельности осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Согласно ч. 6 ст. 4 Закона об автономных учреждениях кроме указанных в ч. 2 ст. 6 Закона об автономных учреждениях государственного (муниципального) задания и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами.

Перечисление автономному учреждению субсидий, вне зависимости от её цели, в любом случае должно соответствовать ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждений, т.е. денежные средства могут передаваться только на оказание автономным учреждением услуг (выполнение работ) в установленных сферах деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 223-ФЗ целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого

участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд осуществляется в соответствии с Федеральным законом 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).

В соответствии с п. 5 ст. 3 Закона о контрактной системе государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки.

В силу п. 3 ст. 3 Закона о контрактной системе закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Постановлением Правительства Саратовской области от 01.11.2007 N 386-П «Вопросы министерства здравоохранения Саратовской области» утверждено Положение о министерстве здравоохранения Саратовской области (далее – Положение).

Согласно п. 1 Положения Министерство здравоохранения Саратовской области является органом исполнительной власти Саратовской области, наделенным полномочиями и осуществляющим функции в установленных настоящим Положением сферах деятельности. Министерство также осуществляет в пределах своей компетенции координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении учреждений (организаций).

Согласно п. 8 Положения Министерство реализует, в том числе, следующие функции:

организация финансирования деятельности подведомственных Министерству учреждений, в том числе учреждений здравоохранения, учреждений образования, казенных учреждений, автономных и бюджетных учреждений, созданных для иных целей, а также организация финансирования мероприятий по охране здоровья;

выполнение функций государственного заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд области в целях реализации полномочий, возложенных на Министерство;

обеспечение деятельности областных учреждений здравоохранения, медицинских и фармацевтических образовательных организаций, осуществление в установленном порядке их финансирования, материально-технического обеспечения.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) определено, что государственные (муниципальные) услуги (работы) - это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами; государственное (муниципальное) задание - это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

В силу статьи 38 БК РФ одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Согласно статье 69 БК РФ к бюджетным ассигнованиям помимо прочих относятся ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

В соответствии со статьей 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) физическим и (или) юридическим лицам.

Согласно части 1 статьи 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам должно содержать определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; порядок оказания соответствующих услуг; предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Из части 3 статьи 69.2 БК РФ следует, что государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых

(выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности, в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Таким образом, действующим законодательством Российской Федерации установлено, что орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в случае, когда для осуществления полномочий требуется выполнение работ (оказание услуг) за счёт бюджетных средств, вправе:

- учреждать и финансировать путем представления субсидий автономные учреждения, которые будут своими силами и средствами выполнять и оказывать указанные работы, услуги, в т. ч. в рамках выданного государственного задания;
- размещать закупки на работы, услуги для обеспечения государственных нужд в порядке, установленном Законом о контрактной системе.

Исходя из системного толкования положений статьи 6 Бюджетного кодекса, статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях», статьи 2 Закона об автономных учреждениях, пункта 6 Методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.09.2010 № 1505-р, для исполнения государственных функций может создаваться только казенное учреждение, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами; автономное учреждение и бюджетное учреждение создаются публично-правовым образованием для выполнения государственных (муниципальных) работ, оказания государственных (муниципальных) услуг и не вправе исполнять государственные функции, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами.

Согласно ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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).

Согласно Уставу (утв. Приказом министерства здравоохранения Саратовской области от 28.06.2018 № 997) ОГУ «Саратовский аптечный склад» является унитарной некоммерческой организацией, созданной для выполнения работ и оказания услуг в сфере здравоохранения. Тип учреждения – автономное. (п.1.1).

Учреждение является самостоятельным хозяйствующим субъектом и осуществляет в соответствии с государственным заданием деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности (п.7.7).

Согласно выписке из ЕГРЮЛ основным видом деятельности является торговля оптовая фармацевтической продукцией, дополнительными видами деятельности учреждения являются торговля изделиями, применяемыми в медицинских целях.

Соответственно, Учреждение является хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на фармацевтическом рынке и рынке реализации изделий, применяемых в медицинских целях.

Таким образом, действия Министерства здравоохранения Саратовской области по финансированию ОГУ «Саратовский аптечный склад» путем предоставления субсидий, а также необеспечение проведения закупок для государственных нужд в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, приводят к созданию преимущественных условий для деятельности Учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам на фармацевтическом рынке и рынке реализации изделий, применяемых в медицинских целях, создает необоснованное препятствование осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам, присутствующим на данных рынках, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке на рынке реализации изделий, применяемых в медицинских целях в Саратовской области.

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.

На основании изложенного и в соответствии со ст. 39.1 Закона о защите конкуренции Саратовское УФАС России предупреждает Министерство

здравоохранения Саратовской области о необходимости в срок до 02.06.2020 прекратить выделение денежных средств на финансирование Учреждения при осуществлении закупок для государственных нужд Саратовской области и обеспечить осуществление закупок за счет бюджетных средств в порядке Закона о контрактной системе.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Саратовское УФАС России в срок до 05.06.2020.

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.