ФЕДЕРАЛЬНАЯ

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ

по Саратовской области

Тел.: (845-2) 27-96-42

410012, г. Саратов, ул. Вольская, 81 Факс: (845-2) 27-93-14

E-mail: to64@fas.gov.ru

Р Е Ш Е Н И Е № 064/01/15-834/2019

Резолютивная часть решения оглашена 18 августа 2020 года

Решение в полном объеме изготовлено 25 августа 2020 года г. Саратов

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;

ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 064/01/15-834/2019 по признакам нарушения администрацией муниципального образования «Город Саратов» (410031, г. Саратов, ул. Первомайская, 78) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании:

- представителя администрации муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 16.01.2020);
- представителя ИП Киселева А.И. (доверенность от 09.01.2020);
- представителя Комитета по образованию муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 30.01.2020);
- представителя администрации Кировского района муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 10.03.2020);
- представителя администрации Октябрьского района муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 29.10.2019);
- представителя администрации Волжского района муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 02.07.2020);

- представителя Комитета по финансам муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 11.02.2020);

- представителя администрации Фрунзенского района муниципального образования «Город Саратов» (доверенность от 09.01.2020);

руководствуясь статьей 49 Закона о защите конкуренции,

У С Т А Н О В И Л А:

В Саратовское УФАС России поступили заявления индивидуального предпринимателя Киселева А.И. (вх. № 3196 от 16.07.2019, № 3197 от 16.07.2019, № 3247 от 18.07.2019), осуществляющего деятельность на рынке представления услуг по питанию обучающихся в муниципальных образовательных организациях, по вопросу организации питания на территории муниципального образования «Город Саратов».

В ходе анализа представленных документов и материалов Саратовским УФАС России было установлено следующее.

Статье 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 № 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.

В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится, в том числе, 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.

09.01.2019 администрацией муниципального образования «Город Саратов» (далее – Администрация) принято постановление № 1 от 09.01.2019 «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», 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» (далее – Положение).

Согласно п. 1.2 Положения субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения организациям, претендующим на получение субсидии, 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.

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), за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, и в пределах 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 06.12.2018 № 44-324 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2019 год и на плановый период 2020 2021 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.26 Решения Саратовской городской Думы о бюджете муниципального образования «Город Саратов» от 6 декабря 2018 г. № 44-324 в 2019, в 2020, в 2021 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 бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета муниципального образования "Город Саратов" (приложение № 5 к решению Саратовской городской Думы от 6 декабря 2018 г. № 44-324) 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» (ЦСР 1030277200) в 2019 году предусмотрено 94399,0 тыс. рублей, в 2020 – 100 569,8 тыс. рублей, в 2021 – 100 569,9 тыс. рублей.

В соответствии с п. 2.3 Положения получатель субсидии представляет учредителю следующие документы:

2.3.1. Заявление на получение субсидии по форме согласно приложению № 1 к Положению.

2.3.2. Копии с предъявлением оригинала для обозрения или нотариально удостоверенные копии:

- устава (для юридического лица);

- свидетельства о государственной регистрации (для юридического лица, индивидуального предпринимателя);

- свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;

- справки об отсутствии или наличии задолженности по уплате налогов и сборов, выданной налоговым органом не ранее чем за 30 дней до дня ее представления;

- паспорта (для физического лица);

- договора аренды (субаренды) муниципального имущества для организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях;

- выписки из единого государственного реестра юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), выданной не ранее пяти рабочих дней до дня представления документов, указанных в пункте 2.3 Положения.

09.01.2019 в Администрацию Фрунзенского района обращается с заявлениями на получение указанных субсидий ИП Вайнштейн В.П. по 6 школам Фрунзенского района.

23.01.2019 в Администрацию Октябрьского района обращается с заявлением на получение субсидий ИП Вайнштейн В.П. по 10 школам Октябрьского района.

09.01.2019 в Комитет по образованию администрации муниципального образования "Город Саратов" (далее – Комитет) обращаются с заявлениями на получение субсидий ООО «Мастер-Ланч» (по 1 школе), ИП Белоус В.К. (по 1 школе), ИП Никитина И.В. (по 1 школе), ИП Фимина Ю.В. (по 1 школе).

15.02.2019 в Администрацию Ленинского района обращается с заявлением на получение субсидий ИП Животова Ю.И. (по 5 школам), 04.02.2019 ООО «Ацтек» (по 2 школам), ИП Горбулин В.В. (по 8 школам), 11.02.2019 ИП Цибульская Н.И. (по 16 школам).

10.01.2019 в Администрацию Волжского района обращается с заявлением на получение субсидий ИП Киселев А.И. (по 1 школе), ООО «Ацтек» (по 5 школам), ИП Коянбаева Р.М. (по 1 школе), 09.01.2019 ИП Сергеева М.А. (по 8 школе), ИП Комарова

Э.М. (по 1 школе).

01.02.2019 в Администрацию Кировского района обращается с заявлением на получение субсидий ИП Фимина Ю.В. (по 6 школам), 18.03.2019 ООО «Люция – 2007» (по 5 школам), 28.02.2019 ООО «Новый вкус» (по 2 школам), 21.01.2019 ИП Григорьева О.В. (по 1 школе).

09.01.2019 в Администрацию Заводского района обращаются с заявлениями на получение субсидий ИП Окоркова Е.В. (по 3 школам), ИП Беляева Н.В. (по 4 школам), ИП Павлюкова Л.В. (по 4 школам), ИП Романенкова И.А. (по 1 школе), ИП Бердникова В.В. (по 3 школам), ООО «Купецъ» (по 8 школам).

Позже в 2019 году Комитет и указанные Администрации заключили соглашения о предоставлении субсидий с вышеуказанными хозяйствующими субъектами на общую сумму 34 726 419 рублей.

Согласно п. 1.1 данных соглашений предметом является предоставление из бюджета муниципального образования «Город Саратов» в 2019 году 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.

В соответствии с разделом III соглашений о предоставлении субсидий субсидия предоставляется в соответствии с Положением.

Согласно п. 4.1 данных соглашений перечисление субсидии осуществляется органами местного самоуправления муниципального образования «Город Саратов» в установленном порядке в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования за услуги, оказанные в дни обучения, в течение 20 рабочих дней после представления акта приемки оказанных услуг (Приложение № 1) с возможностью отсрочки перечисления до 31 декабря 2019 года.

В соответствии с п. 5.1 соглашений о предоставлении субсидий органы местного самоуправления муниципального образования «Город Саратов» обязуются обеспечить предоставление субсидии получателю в порядке и сроки, установленные данным соглашением, при соблюдении получателем условий предоставления субсидии.

Раздел II данных соглашений определяет размер субсидии.

Таким образом, перечисленным хозяйствующим субъектам субсидии предоставлялись 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 на основании указанных соглашений, заключенных органами местного самоуправления муниципального образования «Город Саратов» и хозяйствующими субъектами.

Из информации, представленной Администрацией Октябрьского района следует, что денежные средства предоставляются в начале нового месяца за прошедший

месяц.

Таким образом, данные материалы свидетельствуют о том, что со стороны хозяйствующих субъектов выполнялись услуги по предоставлению питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, и они предъявляли требование об их оплате за счет субсидий.

Исходя из изложенного, Саратовское УФАС России приходит к выводу о том, что в данном случае правом на получение субсидий обладают лица, 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.

В данном случае складывается ситуация, при которой право на получение субсидии ставится в зависимость от наличия договора аренды помещения.

В связи с чем, отсутствует возможность выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Довод Администрации о том, что совмещение денежных средств бюджета и собственных средств родителей возможно только в рамках ст. 78 БК РФ (письмо Администрации исх. № 02-02-08/1296 от 10.08.2020), не может быть принят во внимание, как обосновывающий правомерность выдачи субсидий.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.

Следует отметить, что согласно части 2 статьи 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 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон N 223-ФЗ) 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 N 223-ФЗ 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 бюджетных учреждений существует возможность воспользоваться правом осуществления закупок в соответствии с положениями Закона N 223-ФЗ 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 N Д28и-2887).

Довод Администрации о том, что п.2 ч. 3.2 Закона о защите конкуренции позволяет заключать договоры аренды имущества без проведения торгов (письмо Администрации исх. № 02-02-08/1056 от 08.08.2019) также не может быть принят во внимание, как обосновывающий правомерность выдачи субсидий.

В рамках настоящего дела Саратовское УФАС России не устанавливало в действиях муниципальных учреждений по передаче в аренду помещений без проведения торгов признаков нарушения антимонопольного законодательства.

В свою очередь, п. 3 ст. 78 БК РФ установлено, что нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны определять в том числе категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий.

Аналогично и в п. 3 Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий

юридическим лицам (утв. Постановлением Правительства РФ от 06.09.2016 №887) установлено, что в акте должны быть указаны категории и (или) критерии отбора получателей субсидий, имеющих право на получение субсидий, отбираемых исходя из указанных критериев, в том числе по итогам конкурса, с указанием в правовом акте порядка проведения такого отбора (за исключением случаев, когда получатель субсидии определяется в соответствии с законом (решением) о бюджете).

Спорным Положением не установлены критерии определения получателя субсидии, следовательно, невозможно установить каким образом определяется получатель субсидии, в том числе кому и в каком отношении будут предоставлены субсидии в случае наличия нескольких претендентов.

Таким образом, Положение установило конкретных получателей субсидий – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а именно лиц, заключивших договор аренды (субаренды) муниципального имущества в конкретной школе для организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях.

Одновременно, из Положения не следует, каким образом хозяйствующие субъекты заведомо могут получить информацию о возможности выполнения услуг по организации питания обучающихся в г. Саратове, о наличии потребности у образовательных организаций получать такие услуги, о возможности заключить такой договор аренды.

В связи с чем, предоставление денежных средств на основании Положения не может быть расценено в качестве предоставления субсидии в понимании Бюджетного кодекса РФ.

Предоставление субсидии конкретному получателю на конкурентном рынке в данном случае рассматривается Саратовским УФАС России как преференция, в понятии Закона о защите конкуренции.

Согласно п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции государственные или муниципальные преференции – это предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности возможно только в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции, который предусматривает в т.ч. закрытый перечень целей в которых муниципальная преференция может быть предоставлена, а также необходимость её согласования с антимонопольным органом.

Согласно части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции государственные или

муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации исключительно в целях:

1) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

2) развития образования и науки;

3) проведения научных исследований;

4) защиты окружающей среды;

5) сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

6) развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей;

7) развития физической культуры и спорта;

8) обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства;

9) производства сельскохозяйственной продукции;

10) социального обеспечения населения;

11) охраны труда;

12) охраны здоровья граждан;

13) поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

13.1) поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

14) определяемых другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В п. 1 ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции установлено, что государственная или муниципальная преференция в целях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением случаев, если такая преференция предоставляется:

1) на основании федерального закона, правового акта Президента Российской Федерации, правового акта Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или

муниципальной преференции и ее конкретного получателя;

2) путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

3) в размере, не превышающем установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу;

4) в соответствии с федеральными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, региональными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

В ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции установлены случаи, когда предоставление преимущества отдельному хозяйствующему субъекту не будет являться преференцией.

В рассматриваемом случае предоставление муниципальной преференции указанным хозяйствующим субъектам не подпадает под действие ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

Более того, Администрация не обращалась в антимонопольный орган за согласованием представления преференции.

Таким образом, можно сделать вывод, что субсидии на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по предоставлению питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, были представлены из бюджета муниципального образования «Город Саратов» с нарушением положений ст. 19 Закона о защите конкуренции.

Предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение установленных требований запрещено п. 7 ч. 1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела Саратовским УФАС России было направлено письмо в Счетную палату Саратовской области с просьбой сообщить позицию палаты относительно законности и результативности (эффективности и экономности) использования муниципальным образованием «Город Саратов» межбюджетного трансферта из областного бюджета в 2019 году на предоставление питания отдельным категориям обучающихся.

Как следует из письма Счетной палаты Саратовской области (исх. № 06-47/348 от 12.05.2020), формулировка категории получателя субсидий и основного условия предоставления субсидии (наличие договора аренды) не в полной мере соответствует нормам ст.78 БК РФ и возможно влечет ограничение доступа иных лиц, претендующих на заключение контрактов по оказанию услуг питания учащихся в образовательных организациях.

Также и по утверждению Администрации в письме (исх. № 02-02-08/1912 от 19.12.2019) помещения, пригодные для организации питания, имеются в муниципальных общеобразовательных учреждениях в единственном экземпляре, в

связи с чем у них отсутствует возможность передать иные помещения, пригодные для организации питания детей, указанных в п. 3 ч. 2 ст. 12 Закона «Об образовании в Саратовской области», в связи с чем передача помещений и оборудования пищеблоков иным хозяйствующим субъектам исключена.

Довод Администрации о невозможности в данном случае применения положений ст. 72 БК РФ в связи с тем, что рассматриваемый вопрос не является муниципальной нуждой (письмо Администрации исх. № 02-02-08/1296 от 10.08.2020), не может быть принят Комиссией ввиду следующего.

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 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 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.

Как отмечалось ранее, 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.

Из норматива распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета муниципального образования "Город Саратов" (приложение № 5 к решению Саратовской городской Думы от 6 декабря 2018 г. № 44-324) 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» (ЦСР 1030277200) в 2019 году предусмотрено 94399,0 тыс. рублей, в 2020 – 100 569,8 тыс. рублей, в 2021 – 100 569,9 тыс. рублей.

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.

Неприменение конкурсных процедур и предоставление преференции в нарушение требований антимонопольного законодательства, предоставление субсидий на оказание услуг по организации питания обучающихся на основании Положения противоречит нормам антимонопольного 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.

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 преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

Таким образом, факт доведения до единственного исполнителя бюджетных средств на организацию питания обучающихся в г. Саратов без проведения торгов, может привести к лишению неограниченного круга хозяйствующих субъектов возможности претендовать на выполнение таких услуг и, соответственно, на получение дохода.

Одновременно с этим, вышеуказанным хозяйствующим субъектам были созданы

преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих 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 лица, желающие поставлять товары, выполнять работы, оказывать услуги, получив доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Кроме того, Закон о контрактной системе 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 закупок.

В соответствии с частью 2 статьи 31 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, дополнительные требования, в том числе к наличию:

1) финансовых ресурсов для исполнения контракта;

2) на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;

3) опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации;

4) необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта.

Согласно ч. 3 ст. 31 Закона о контрактной системе перечень документов, которые подтверждают соответствие участников закупок дополнительным требованиям, указанным в частях 2 и 2.1 настоящей статьи, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В силу ч. 4 ст. 31 Закона о контрактной системе в случае установления Правительством Российской Федерации в соответствии с частями 2 и 2.1 настоящей статьи дополнительных требований к участникам закупок заказчики при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать такие дополнительные требования.

Согласно приложению N 2 к Постановлению Правительства РФ N 99 от 04.02.2015 "Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям" (далее – Постановление № 99) к названным случаям

отнесено оказание услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 500 000 руб.

Постановлением N 99 также установлены дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов.

Дополнительными требованиями к участникам закупки по оказанию услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления установлено наличие опыта исполнения (с учетом правопреемства) контракта (договора) на оказание услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов за последние три года до даты подачи заявки на участие в соответствующем конкурсе. При этом стоимость ранее исполненного контракта (договора с бюджетным учреждением) должна составлять не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, договора (цены лота), на право заключить который проводится конкурс.

В качестве документов, подтверждающих соответствие участников дополнительным требованиям, предусмотрено представление копия (копии) ранее исполненного (исполненных) контракта (контрактов), договора (договоров) и документа (документов) о приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги.

При этом, Положение не учитывает дополнительные требования к участникам закупки установленные федеральным законодательством.

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.

По аналогичным основаниям не могут быть приняты во внимание доводы Комитета по финансам Администрации муниципального образования «Города Саратова»; Администрации Фрунзенского района Администрации муниципального образования «Город Саратов»; Администрации Октябрьского района

Администрации муниципального образования «Город Саратов»; Администрации Волжского района Администрации муниципального образования «Город Саратов»; Администрации Кировского района Администрации муниципального образования «Город Саратов»; Комитета по образованию Администрации муниципального образования «Город Саратов»; Комитета правового обеспечения Администрации муниципального образования «Город Саратов».

Также Комиссия пришла к выводу, что в Положении усматривается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам в части представления договора аренды (субаренды) муниципального имущества для организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях; создание преимущественных условий отдельным хозяйствующим субъектам, осуществляющим питание обучающихся, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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 Закона №135-ФЗ. 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 Закона №135-ФЗ без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

На основании изложенного, Саратовское УФАС России предупредило Администрацию о необходимости совершения действий для устранения нарушения путем отмены постановления Администрации муниципального образования «Город Саратов» № 1 от 09.01.2019 «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».

26.11.2019 в Саратовское УФАС России поступило письмо от Администрации, согласно которому указанное постановление Администрации требования действующего антимонопольного законодательства не нарушает и отмене не

подлежит.

Таким образом, Администрацией не были предприняты меры по исполнению предупреждения Саратовского УФАС России, указанное постановление отменено не было.

Согласно ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

На основании изложенного издан приказ Саратовского УФАС России от 06.12.2019 № 1175 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией муниципального образования «Город Саратов» части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

По результатам проведения анализа состояния конкуренции на рынке деятельности социальных столовых, буфетов или кафетериев (в офисах, больницах, школах, институтах и пр.) на основе льготных цен на питание (код ОКВЭД 56.29.4) на территории г. Саратова установлено, что данный рынок является конкурентным.

Временной интервал исследования определен периодом с 09.01.2019 по 06.12.2019. Географическими границами рынка являются границы г. Саратова.

На рынке деятельности социальных столовых, буфетов или кафетериев (в офисах, больницах, школах, институтах и пр.) на основе льготных цен на питание на территории муниципального образования «Город Саратов» осуществляют деятельность следующие хозяйствующие субъекты: ИП Вайнштейн В.П., ООО «Мастер-Ланч», ИП Белоус В.К., ИП Никитина И.В., ИП Фимина Ю.В., ИП Животова Ю.И., ООО «Ацтек», ИП Горбулин В.В., ИП Цибульская Н.И., ИП Киселев А.И., ИП Коянбаева Р.М., ИП Сергеева М.А., ИП Комарова Э.М., ООО «Люция – 2007», ООО «Новый вкус», ИП Григорьева О.В., ИП Окоркова Е.В., ИП Беляева Н.В., ИП Павлюкова Л.В., ИП Романенкова И.А., ИП Бердникова В.В., ООО «Купецъ».

Более того, представителем ИП Киселева А.И. на заседании Комиссии давались пояснения о том, что в более 100 образовательных учреждениях муниципального образования г. Саратова ИП Киселевым А.И. были направлены предложения по предоставлению услуг по организации питания обучающихся. Однако, школы ему отвечали отказом, ссылаясь на наличие организаций, оказывающих услуги по питанию обучающихся, с которыми они работают бессменно уже на протяжении нескольких лет.

В связи с чем, из пояснений ИП Киселева А.И. следует, что доступ на рынок организации питания обучающихся на территории г. Саратова в связи с изданием Администрацией Постановления в настоящее время ограничен.

Таким образом, исходя из содержания вышеперечисленных норм законодательства Российской Федерации, представленных в материалы дела документов, сведений и пояснений лиц участвующих в деле, Комиссия

Саратовского УФАС России пришла к выводу о том, что действия Администрацией муниципального образования «Город Саратов» по принятию постановления № 1 от 09.01.2019 «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» нарушают ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с тем, что на дату принятия решения постановление № 1 от 09.01.2019 утратило силу, Комиссия пришла к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания.

Р Е Ш И Л А:

1. Признать Администрацию муниципального образования «Город Саратов» (410031, г. Саратов, ул. Первомайская, 78) нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Предписание не выдавать в связи с отсутствием оснований для его выдачи.
3. Передать материалы дела № 064/01/15-834/2019 уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии _____

Члены Комиссии _____

_____

В соответствии со статьей 52 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд, а также в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.