

**Ответчик:**

Комитет по социальной защите населения Ленинградской области

**Заинтересованные лица:**

МОО ПСНKH «Доступное будущее»

Ассоциация «Объединение пассажирских перевозчиков «Такси Ленинградской области»

**РЕШЕНИЕ**

по делу № 047/01/16-01/2021

г. Санкт-Петербург

Дата оглашения резолютивной части решения 30 сентября 2021 г.

Дата изготовления решения в полном объеме 14 октября 2021 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия), в составе:

рассмотрев дело № 047/01/16-01/2021 о нарушении

антимонопольного законодательства на основании Приказа Ленинградского УФАС России от 24.06.2021 № 301 о возбуждении дела № 047/01/16-01/2021 и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Комитетом по социальной защите населения Ленинградской области (ИНН 4700000571, 191124, г. Санкт-Петербург, ул. Лафонская, д. 6, литер. А), МОО ПСНКН «Доступное будущее» (Ленинградская обл., Ломоносовский р-н, п. Ропша, Красносельское шоссе, д. 46А, оф. 304), Ассоциацией «Объединение пассажирских перевозчиков «Такси Ленинградской области» (Ленинградская обл., Приозерский р-н, Мичуринское п., ул. Береговая, д. 5А) статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

#### УСТАНОВИЛА:

Дело о нарушении антимонопольного законодательства № 047/01/16-01/2021 возбуждено Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее – Ленинградское УФАС России, Управление) в связи с поступлением из Прокуратуры Ленинградской области справки о результатах рассмотрения обращения заместителя председателя комитета Государственной Думы по контролю и регламенту Романова М.В. в связи с заявлением генерального директора Ассоциации «Объединение пассажирских перевозчиков «ТАКСИ Ленинградской области» (далее – Ассоциация) Холодова А.Л. (вх. № 7098 от 22.06.2021) (далее – Справка) на действия Комитета по социальной защите населения Ленинградской области (далее – Комитет, Ответчик) при проведении конкурсного отбора по предоставлению субсидий из областного бюджета Ленинградской области в 2021 году, планового периода 2022 и 2023 годов социально ориентированным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан по направлению «Транспортное обслуживание маломобильных групп населения».

Из полученных материалов Комиссией установлено, что распоряжением председателя Комитета от 25.11.2020 № 770 (далее - Распоряжение № 770) организовано проведение конкурсного отбора по предоставлению субсидий из Областного бюджета Ленинградской области в 2021 году, плановый период 2022 и 2023 годов социально ориентированным некоммерческим организациям,

не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан, по итогам которого по направлению «Транспортное обслуживание маломобильных групп населения» предоставлена субсидия в размере 167 490 388 рублей.

Комиссией установлено, что срок подачи заявок - с 01.12.2020 по 23.12.2020. Форма подачи заявки на участие в конкурсном отборе по предоставлению субсидий регламентируется приказом председателя Комитета от 19.12.2019 № 32 (далее - Приказ № 32), которым утверждены: форма заявки на предоставление субсидии; критерии оценки заявок на получение субсидий; форма плана реализации мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан; форма обоснования необходимости финансовой поддержки для осуществления финансового обеспечения расходов, связанных с реализацией мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан (в предыдущей редакции утверждены аналогичные документы).

Комиссией также установлено, что согласно протоколу заседания конкурсной комиссии для проведения конкурсного отбора от 25.12.2020 № 4/2020, в установленный срок по направлению «Транспортное обслуживание маломобильных групп населения» поступило две заявки:

№ п/п	Наименование участника	Дата поступления заявки	Количество баллов, присвоенных заявке по результатам отбора
1.	Ассоциация «Объединение пассажирских перевозчиков «ТАКСИ Ленинградской области»	18.12.2020 (рег. №01-11660/2020)	85,273
2.	Межрегиональная общественная организация поддержки социально незащищенных категорий населения «Доступное будущее»	23.12.2020 (рег. № 01-11853/2020)	85,364

Из информации в Справке следует, что в составе обеих заявок имеется документ, названный «Паспорт комплекса мер на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан», форма которого ни Распоряжением № 770, ни Приказом № 32 не утверждена. Более того, в указанных документах словосочетание «комплекс мер» отсутствует.

Оба паспорта комплекса мер имеют одинаковую структуру - на первом и втором листах таблица состоит из одинакового количества столбцов и строк, а строки имеют идентичные названия.

Документы состоят из семи разделов, имеющих нумерацию римскими цифрами и идентичные названия, при этом в обоих случаях присутствует одинаковая ошибка - номера разделов с I по V указаны по порядку, а шестой - «Информация о мерах, которые будут предприняты для обеспечения устойчивости результатов мероприятий, реализованных при представлении субсидии областного бюджета Ленинградской области», повторно пронумерован цифрой V. Таким образом, в обоих случаях номер последнего, седьмого, раздела - VI.

Внутреннее содержание указанных разделов имеет различия, но при этом отдельные фрагменты полностью повторяют друг друга, включая знаки препинания. Например, раздел III, последний абзац раздела IV, последний и предпоследний абзацы раздела VI (по тексту повторно пронумерованы как разделы V). В предпоследнем абзаце IV раздела имеется одинаковая орфографическая ошибка: «... позволяет не тратить деньги на покупку соответствующих лицензий, а так же обеспечивается четкий контроль...», в то время как в иных случаях союз «также» пишется слитно.

В разделе VI паспорта комплекса мер заявки Межрегиональная общественная организация поддержки социально незащищенных категорий населения «Доступное будущее» (далее – МОО ПСНКН «Доступное будущее») (по тексту повторно пронумерован как раздел V) приведен сравнительный анализ предлагаемого конкурсантом проекта с предыдущими проектами - не ясно, откуда у участника появилась информация об иных проектах.

Таким образом, усматриваются признаки согласованных действий между организатором конкурсного отбора и МОО ПСНКН «Доступное

будущее», выразившихся в предоставлении участнику отбора информации о заявке другого участника, поступившей ранее.

Установлено, что одним из критериев оценки является «Численность жителей Ленинградской области, вовлеченных в реализацию проекта» (критерий 4) - от 3 до 10 баллов. Вместе с тем, в форме заявки такой раздел (пункт) отсутствует. Аналогичным образом в форме заявки не имеется позиции «Наличие информационного ресурса социально ориентированной некоммерческой организации о ее деятельности и периодичность его обновления», установленной критерием 5.

В утвержденной форме заявки отсутствует положение как «Опыт успешной деятельности СОНКО по реализации проекта(ов) или мероприятий в заявленной сфере», утверждённый третьим критерием оценки заявок.

Согласно Справке из сопроводительного письма к заявке Ассоциации следует, что Ассоциация осуществляет реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан по направлению «Транспортное обслуживание маломобильных групп населения» с 2018 года. Из заявки МОО ПСНКН «Доступное будущее» однозначно установить период оказания таких услуг не представляется возможным.

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии для проведения конкурсного отбора от 25.12.2020 № 4/2020, при указанных обстоятельствах, четыре члена комиссии (Пикалова Д.В., Михайлов Е.С., Медведев Е.С., Иванов П.В.) присвоили обеим заявкам равное количество баллов, в то время как остальные заявку Ассоциации оценили выше заявки МОО ПСНКН «Доступное будущее».

Ленинградским УФАС России установлено, что первый критерий определен как: «Характеристика плана реализации мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан (далее - проект) (актуальность, оригинальность, инновация) (0-10)». При условии, что проект актуален, инновационен, оригинален, заявка получает 10 баллов; при условии, что проект актуален - 7 баллов, однако дефиниции терминов «актуальность», «оригинальность» и «инновация» не представлены.

Установлено, что при обозначенной выше схожести поданных заявок в ходе их оценки двумя членами комиссии (Николаева С.Ю. и Александрова В.А.) они оценены по-разному, в то время как

остальные члены комиссии присвоили равное количество баллов обеим заявкам.

Второй критерий определен как: «Характеристика проекта». При условии, что проект реалистичен, выполним, обеспечен ресурсами, заявка получает 10 баллов; при условии, что реалистичен, выполним, для всестороннего достижения целей и решения поставленных задач необходимо больше ресурсов - 5 баллов.

Комиссией установлено, что в утвержденной форме заявки отсутствует такой показатель, как необходимость привлечения дополнительных ресурсов, в связи с чем не ясно, исходя из каких данных члены комиссии могут сделать вывод и провести должную оценку предоставленных участниками заявок без проведения специальной экспертизы.

Установлено также, что в приведенном выше случае при оценке заявок все члены комиссии кроме одного (Олейник Ю.И.) присвоили обеим заявкам одинаковое количество баллов.

Приказом № 32 утверждена форма сметы расходов на реализацию проекта (приложение № 5). В соответствии с седьмым критерием оценки заявок при условии, что все запланированные затраты обоснованы - заявка получает 15 баллов, а при условии, что смета затрат завышена на 10-30% и может быть сокращена без ущерба для результата - 10 баллов.

Комиссией установлено, что приказом № 32 не определен порядок проверки смет, обязательное предоставление расшифровки смет либо экспертных заключений - не предусмотрено, соответственно, отсутствует регламентированное толкование расчёта процента завышения смет.

Согласно приведенному выше случаю всеми членами комиссии, кроме двух (Иванов П.В., Александрова В.А.) обе заявки оценены одинаково.

Комиссией установлено, что в результате разница в количестве набранных баллов обеими заявками составила  $85,364 - 85,273 = 0,091$ . При этом, из представленных заявок следует, что у организации, получившей меньшее количество баллов по результатам конкурсного отбора, в наличии имеется более 1000 автомобилей, в то время как у победителя - более 350 транспортных средств.

Из пояснений Иванова Павла Викторовича (заместитель

председателя Комитета), предоставленных Прокуратуре Ленинградской области 23.06.2021, следует, что «...победителем конкурсного отбора на 2018 год было НП «Объединение пассажирских перевозчиков «Петербуржское такси», руководителем которого являлся Холодов А.Л., в 2019 и 2020 годах по результатам конкурсного отбора победителем стала Ассоциация под руководством Холодова А.Л. Ассоциация для организации работы диспетчерской службы привлекала стороннюю организацию. Наименование организации не знаю, возможно данная диспетчерская служба относится к введению МОО ПСНКН «Доступное будущее». МОО ПСНКН «Доступное будущее» участвовало в конкурсном отборе в середине 2020 года и на 2021 год. Возможно из НП «Объединение пассажирских перевозчиков «Петербуржское такси» были выделены 2 организации: Ассоциация и МОО ПСНКН «Доступное будущее».

Согласно статье 3 Областного закона Ленинградской области от 29.06.2012 № 52-03 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области» государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций осуществляется в соответствии с принципами: равенства прав на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, отвечающих требованиям данного областного закона; открытости и прозрачности содержания и мер государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

В соответствии с пунктом 35 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» антимонопольный запрет создания дискриминационных условий распространяется также на условия (порядок) предоставления субсидий хозяйствующим субъектам в соответствии с бюджетным законодательством.

Согласно пункту 36 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» антимонопольный орган вправе в пределах антимонопольного контроля оценивать правомерность предоставления преференций, включая бюджетные субсидии, по иным основаниям, установленным статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции.

Согласно статье 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Выслушав доводы сторон, оценив обстоятельства дела, Комиссия установила следующее:

Согласно пояснениям Комитета предоставление участниками конкурса иных документов, не предусмотренных действующими правовыми актами за период проведения конкурсного отбора, является их самостоятельной инициативой, и не может свидетельствовать о наличии согласованных действий участников с Комитетом, как организатором конкурсного отбора.

Комитет в предоставленных письменных пояснениях также отмечает, что «паспорт комплекса мер на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан» был предусмотрен ранее действующим Порядком конкурсного отбора некоммерческих организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, для предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан и Положения о конкурсной комиссии для проведения конкурсного отбора некоммерческих организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, для предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан, утвержденным приказом комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 09.11.2017 № 20, утратившим силу на момент проведения конкурсного отбора.

Предоставление обоими участниками конкурсного отбора «паспорта комплекса мер на реализацию мероприятий в сфере социальной



поддержки и защиты граждан» свидетельствует о схожем поведении хозяйствующих субъектов в рамках ранее устоявшихся правил, предусмотренных ранее действующим законодательством.

Схожесть поведения нескольких хозяйствующих субъектов само по себе не является основанием для вывода о наличии между ними ограничивающего конкуренцию соглашения, что в частности подтверждается позицией Верховного Суда РФ, изложенной в постановлении Пленума от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».

Комитет в предоставленных письменных пояснениях также отмечает, что оценка «паспорта комплекса мер на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан» как самостоятельного документа конкурсной комиссией не производилась.

Согласно пояснениям Комитета все показатели из «паспорта комплекса мер на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан», представленных участниками конкурсного отбора содержались в иных документах, предусмотренных приказом комитета от 19.12.2019 № 32 «Об утверждении Положения о конкурсной комиссии для проведения конкурсного отбора для предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области социально ориентированным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан, а также форм документов, предоставляемых для проведения конкурсного отбора и критериев оценки заявок на получение субсидий», в редакции от 19.12.2019 № 32, действующей на момент проведения конкурсного отбора (далее – Приказ № 32, Порядок), а именно в заявке, плане реализации мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан, презентации, которые оценивали члены конкурсной комиссии в соответствии с критериями оценки заявок посредством заполнения оценочных листов.

В соответствии со статьей 53.2 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ в случаях, если настоящий Кодекс или другой закон ставит наступление правовых последствий в зависимость от наличия между лицами отношений связанности (аффилированности), наличие или отсутствие таких отношений

определяется в соответствии с законом.

Комиссией установлено, что Приказ № 32 не ставит наступление правовых последствий в зависимость от наличия между лицами отношений связанности (аффилированности).

Комиссия приходит к выводу, что конкурсный отбор социально ориентированных некоммерческих организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, для предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области, проведен в соответствии с действующими на момент проведения нормативными правовыми актами.

Предусмотренные, Приказом № 32 в ранее действующей редакции, критерии оценки заявок соответствуют предложенным Минэкономразвития России критериям оценки в Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, размещенным на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации 23 августа 2012 г., в частности, такие критерии как актуальность, социальная эффективность, реалистичность, экономическая эффективность проекта (плана мероприятий) некоммерческой организации.

Приказом № 32 утверждена форма плана реализации мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан, которой предусмотрены следующие разделы: «наименование мероприятия», «ожидаемые результаты», «исполнители», «сроки реализации», «объем финансирования (рублей) с указанием источников финансирования» (средства Областного бюджета Ленинградской области и собственные средства участника отбора).

В соответствии с пунктом 4.3 Порядка участники конкурсного отбора представляли план реализации мероприятий в форме презентации (устное выступление с параллельным демонстрированием слайдов или печатных материалов), в ходе которой разъяснялись цели, задачи проекта, ожидаемые результаты от реализации проекта, а также ресурсное обеспечение проекта (имеющиеся кадровые, материальные и технические ресурсы, объем запрашиваемых средств и их планируемое распределение в соответствии с обоснованием необходимости финансовой поддержки для осуществления финансового обеспечения расходов, связанных с

реализацией мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан.

Согласно письменным пояснениям Комитета, на основании выше изложенного можно сделать вывод о том, что предусмотренная Порядком процедура конкурсного отбора (анализ заявки и презентация) позволяла сформировать у членов конкурсной комиссии всестороннее мнение о предлагаемом к реализации социальном проекте за счет средств субсидии из Областного бюджета Ленинградской области.

В письменных пояснениях Комитета также отмечается, что порядок проверки смет, обязательной расшифровки смет не конкретизирован вышеуказанными методическими рекомендациями, действующее законодательство не предъявляет требований по определению таких положений в порядках конкурсного отбора некоммерческих организаций, принимаемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, как и определения в форме заявки показателей «Численность жителей Ленинградской области, вовлеченных в реализацию проекта», «Наличие информационного ресурса социально ориентированных некоммерческой организации о ее деятельности и периодичность его обновления», «Опыта успешной деятельности СОНКО при реализации проекта(ов) или мероприятий в заявленной сфере», «привлечения дополнительных ресурсов», указанные показатели могут представляться участниками в форме презентации, определенной Порядком.

В соответствии с Определением Верховного Суда РФ от 12.01.2015 № 302-КГ14-3084 по делу № А33-1525/2013 действующее законодательство не содержит запретов на установление соответствующих критериев для участия в конкурсе, поэтому органы государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии со своей компетенцией вправе самостоятельно определять порядок и условия проведения конкурса, а также критерии допуска к участию в конкурсе и оценки участников конкурса, что подтверждается актуальной судебной практикой.

В письменных пояснениях Комитета также указано, что в состав конкурсной комиссии данного конкурсного отбора входили не только сотрудники Комитета, но и сотрудники других отраслевых органов исполнительной власти Ленинградской области, представители общественных организаций, Уполномоченного по правам ребенка в Ленинградской области, обладающие специальными компетенциями

и профессиональными знаниями, осуществлялась экспертная оценка заявок некоммерческих организаций, основывающаяся на профессиональном опыте специалистов.

В письменных пояснениях Комитета также указано следующее: «Наличие критериев оценки заявок, установленных показателей в зависимости от объективных характеристик, однозначно установленных значений баллов, а также коллегиальное принятие решений, публичный характер проведения конкурсного отбора в совокупности исключали злоупотребления со стороны хозяйствующего субъекта и органа власти, а также исключали условия для создания коррупции, что было отражено в пункте 11.1 Плана противодействия коррупции в Ленинградской области на 2018-2020 годы, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 07.11.2018 № 430».

Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к:

- 1) повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;
- 2) экономически, технологически и иным образом не обоснованному установлению различных цен (тарифов) на один и тот же товар;
- 3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- 4) ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного

рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии с письмом ФАС России от 17.07.2019 № ИА/61348/19 анализ норм права позволяет сделать вывод, что соглашения, которые приводят или могут привести к ограничению доступа на товарный рынок хозяйствующих субъектов могут быть совершены как в письменной, так и в устной форме.

По мнению ФАС России наиболее распространенные нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции состоят в следующем - чаще всего достижение антиконкурентных соглашений напрямую связано с нарушением конкурентных процедур. Нарушение конкурентных процедур может выражаться в непредоставлении потенциальным поставщикам (исполнителям) всей необходимой информации. В некоторых случаях аукцион подготавливается под конкретного исполнителя. Это может выражаться в наличии предварительных договоренностей по его подготовке. В некоторых ситуациях согласованность действий субъектов выражается в том, что по предварительным договоренностям в аукционе принимают участие организации, являющиеся аффилированными лицами, чем искусственно создается видимость конкурса.

Согласно письму ФАС России от 17.07.2019 № ИА/61348/19 в большинстве случаев заключение антиконкурентных соглашений происходит для достижения неправомερных целей - получения бюджетных средств, личных выгод, предоставления преимуществ одним субъектам перед другими, сохранения устоявшихся хозяйственных связей.

Комиссией установлено, что в рамках рассмотрения дела не установлено наличие признаков нарушений Комитетом по социальной защите населения Ленинградской области, МОО ПСНКН «Доступное будущее», Ассоциацией «Объединение пассажирских перевозчиков «Такси Ленинградской области» при проведении конкурсного отбора по предоставлению субсидий из областного бюджета Ленинградской области в 2021 году, планового периода 2022 и 2023 годов социально ориентированным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию мероприятий в сфере социальной поддержки и защиты граждан по направлению «Транспортное обслуживание маломобильных групп населения», указание на которые содержится в статье 16 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного Комиссия приходит к выводу о необходимости прекращения производства по данному делу в связи с не подтверждением факта нарушений положений статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Принимая во внимание упомянутые обстоятельства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ленинградского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства № 047/01/16-01/2021

РЕШИЛА:

Рассмотрение дела № 047/01/16-01/2021 прекратить в связи с отсутствием в рассматриваемых Комиссией действиях Комитета по социальной защите населения Ленинградской области нарушения антимонопольного законодательства.