

ООО «Параграф»

<...>

ООО «Инновации в образовании»

<...>

Главное управление образования
администрации города Красноярска

<...>

26.01.2018 1361

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

об отложении рассмотрения дела № 162-15-17

и о продлении срока его рассмотрения

25.01.2018

г. Красноярск

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Капсудин Е.В., заместитель руководителя управления; члены Комиссии – Дударева М.А., заместитель начальника отдела контроля органов власти; Бехтерева Т.Ю., специалист-эксперт правового отдела, рассмотрев дело № 162-15-17, возбужденное по признакам нарушения Главным управлением образования Администрации г. Красноярска (далее – Главное управление образования) абзаца 1 и пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило заявление ООО «Инновации в образовании» (вх. № 8810 от 19.05.2017) с жалобой на действия Главного управления образования, выразившиеся, по мнению заявителя, в нарушении антимонопольного законодательства при реализации пилотного проекта по безналичному расчету питания в общеобразовательных учреждениях города Красноярска, утвержденного приказом №275-п от 17.05.2017 «О реализации пилотного проекта по безналичному расчету питания».

Приложенная к обращению информация, анализ действующего законодательства, позволили антимонопольному органу прийти к выводу о наличии в действиях Главного управления образования признаков нарушения абзаца 1 и пункта 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в предоставлении преимущественных прав компаниям банковского и/или вендингового сектора ООО «Параграф», Красноярское отделение №8646 ПАО Сбербанк, ПАО Бинбанк и Школис публичных процедур на заключение договоров по организации безналичного расчета питания с общеобразовательными учреждениями: Лицей № 7, СШ № 32, Лицей №2, Гимназия №8, Гимназия № 16, СШ №14, СШ №86, прогимназия №131, СШ № 22, СШ № 24, СШ № 56, СШ № 69, СШ № 91, СШ № 98, СШ № 108, СШ № 129, СШ № 134, СШ №141, СШ №144, СШ №147, СШ №150, СШ №3, СШ №21, СШ № 36, Лицей № 8, СШ №82, СШ №99, СШ №133, МАОУ Лицей №6, СШ №63, Лицей №10, Гимназия №4, СШ №90, Гимназия №11.

Учитывая вышеизложенное Красноярское УФАС России на основании [статьи 39.1](#) ФЗ «О защите конкуренции» выдало Главному управлению образования предупреждение от 10.07.2017 о необходимости прекращения указанного нарушения путем принятия мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства

Главным управлением образования указанные в предупреждении от 10.07.2017 действия в полном объеме выполнены не были, а именно – не предприняты необходимые меры, направленные на организацию публичных процедур по определению компаний банковского и/или вендингового сектора для осуществления работ (оказания услуг) по организации безналичного расчета питания в общеобразовательных учреждениях города Красноярска.

На основании изложенного Красноярским УФАС России принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Главного управления образования (приказ № 323 от 30.11.2017).

Определением от 13.12.2017 о назначении дела № 162-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению, к участию в рассмотрении дела в качестве заявителей привлечены ООО «Параграф» (ИНН: 2466172168), ООО «Инновации в образовании» (ИНН: 2466179660), в качестве ответчика - Главное управление образования, а рассмотрение дела назначено на 20.01.2018.

Уведомлением об изменении даты и времени рассмотрения дела от 28.12.2017 рассмотрение дела №162-15-17 назначено на 25.01.2018 в 10.00.

До заседания Комиссии в адрес Управления поступили письменные пояснения от ООО «Параграф» (исх. № 68 от 15.01.2018), из которых следуют следующее.

ООО «Параграф» направлялись коммерческие предложения во все общеобразовательные учреждения города Красноярска. В период с августа 2016 года по май 2017 года отделом продаж общества велась интенсивная работа. Отдел продаж составляет три штатных единицы: руководитель и 2 менеджера отдела. Данные

кадровые ресурсы были использованы на полный рабочий день, выполнялась планомерная и активная работа отдела: звонки, встречи, отправка e-mail, выступление на общих собраниях родителей школьников.

ООО «Параграф» поясняет, что официальные письменные ответы от школ о принятии коммерческих предложений отсутствуют. Заключение договоров производилось только после того, когда согласовывались условия работы системы с трех сторон: организатор питания, родитель (общие собрания родителей), директор школы (подписание договора на основании протокола собрания родителей).

До заседания Комиссии в адрес Управления поступила запрошенная определением от 13.12.2017 информация от Главного управления образования (вх. № 621 от 16.01.2018).

Главное управления образования поясняет, что приказ от 17.05.2017 № 275/п «О реализации пилотного проекта по безналичному расчету питания» был издан исключительно в целях анализа и обобщения опыта муниципальных общеобразовательных учреждений города. До издания указанного приказа учреждениями было организовано внедрение безналичной системы оплаты питания обучающихся с участием компаний банковского и/или вендингового сектора.

Кроме того, данным приказом была предоставлена возможность включения в реализацию пилотного проекта другим, пожелавшим принять участие, общеобразовательным учреждениям, самостоятельно организовавшим сотрудничество с любыми компаниями банковского и/или вендингового сектора.

Главным управлением образования решений о выборе конкретных компаний не принималось. Содержание приказа не возлагало на образовательные учреждения обязанности заключать договоры с конкретными компаниями банковского и/или вендингового сектора.

Оплата услуг по безналичному расчету компаниям предполагается за счет организаторов питания и родителей (законных представителей) обучающихся, которые соответственно принимают решения о выборе этих компаний.

В целях создания прозрачных и равных условий для всех участников рынка в сфере оказания услуг физическим лицам по осуществлению безналичных расчетов Управлением было указано руководителям муниципальных общеобразовательных учреждений на необходимость обеспечения исполнения требований действующего законодательства в сфере защиты конкуренции путем проведения публичных конкурсных процедур при выборе компаний банковского и/или вендингового сектора (письмо от 18.07.2017 № 1590-гуо).

Также руководителям учреждений было рекомендовано осуществлять анализ рынка данного вида услуг и предоставлять сведения на обсуждение родительской общественности относительно деятельности различных хозяйствующих субъектов; размещать на официальном сайте учреждения информацию о намерении внедрения в учреждении безналичной формы расчетов, с установлением определенных сроков, в течение которых компании банковского и/или вендингового сектора могут заявить свои предложения перед родителями (законными представителями) обучающихся и организатором питания в учреждении.

Главным управлением образования проведен анализ информации 19 общеобразовательных учреждений, фактически применяющих безналичную форму оплаты за питание обучающихся, установлено, что в учреждениях обеспечено публичное обсуждение вопроса организации безналичной оплаты с широким

привлечением родительской общественности. В 13 образовательных учреждениях информация о выборе компаний банковского и/или вендингового сектора размещалась на официальных сайтах, в 10 учреждениях рассматривались предложения нескольких заявившихся компаний, в том числе и предложения ООО «Инновации в образовании» и ООО «Параграф».

Данные обстоятельства могут свидетельствовать об учете учреждениями рекомендаций Главного управления образования в части обеспечения антимонопольного законодательства при принятии решения об организации безналичной системы оплаты питания обучающихся.

Таким образом, Главное управление образования считает, что пункты 1 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» нарушены не были.

Дополнительно Главное управление образования сообщило, что в его адрес обращения ООО «Инновации в образовании» (вх. 216 от 20.11.2017) и ООО «Параграф» (вх. № 16553 от 31.08.2017) не поступали и не рассматривались.

В Администрации города было рассмотрено обращение ООО «Параграф» по вопросу возложения ответственности на Главное управление образования за выбор компании по организации безналичных расчетов за питание обучающихся (исх. № 60 от 28.08.2017). Заявителю сообщено (исх. № 11-7290 от 05.10.2017), что выбор поставщика услуг безналичной системы оплаты питания возможен в результате совместного решения образовательного учреждения, родительского сообщества и организатора питания при условии соблюдения открытой публичной конкурентной процедуры.

На основании изложенного Главное управление образования считает, что наличие обращений коммерческих организаций, конкурентов на рынке банковского и /или вендингового сектора не могут свидетельствовать о ненадлежащем исполнении Главным управлением образования полномочий по координации деятельности подведомственных учреждений.

До заседания Комиссии в адрес Управления поступили письменные пояснения от ООО «Инновации в образовании» (вх. № 780 от 18.01.2018), согласно которым представителями общества была проведена большая разъяснительная работа с учителями и родителями по оказанию услуг по безналичному расчету питания на основании проекта «Умная карта» в следующих общеобразовательных учреждениях: № 2, № 5, № 7, № 18, № 22, № 24, № 56, № 66, № 69, № 70, № 85, № 91, № 98, № 108, № 115, № 121, № 129, № 134, № 139, № 141, № 143, № 144, № 145, № 147, № 149, № 150, № 151, № 152, а также дополнительно были направлены информационные материалы, что подтверждается скриншотами, приложенными к пояснению (приложение №1).

Договор на оказание услуг по безналичному расчету питания ООО «Инновации в образовании» не имело возможности заключить ни с одной школой. Ознакомившись с разными проектами, многие школы имели намерение сотрудничать только по проекту «Умная карта», но являясь подчиненной структурой Главного управления образования, исполнили приказ от 17.05.2017 № 257-п и заключили договоры с ООО «Параграф».

ООО «Параграф» до издания приказа в ноябре 2016 года заключило первые 9 договоров на оказание услуг по безналичной системе оплаты питания (гимназия № 8, лицей № 7, прогимназия № 131, школы № 133, №24, №32, №82, №86, №99), где поэтапно установило оборудование и запустило проект «Школьная карта».

ООО «Инновации в образовании» считает, что предоставление доступа единственному поставщику услуг к 9 общеобразовательным учреждениям, уже можно было считать

пилотным проектом, по результатам которого Главное управление образования могло сделать выводы и понять, что интересно для школ из этого предложения, кто и за что рассчитывается, являются ли тарифы выгодными сторонам проекта, и в дальнейшем составить конкурсную документацию и провести конкурс. Но вместо проведения установленных законом конкурентных процедур, по итогам работы ООО «Параграф», Главным управлением образования был издан приказ от 17.05.2017 № 257-п, по которому 28 общеобразовательных учреждений должны были заключить договоры только с ООО «Параграф».

Таким образом, общество считает, что при совершении рассматриваемых действий по внедрению автоматизированной системы Главное управление образования вышло за пределы своей компетенции.

Ни нормами Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»), ни Положением о Главном управлении образования администрации г. Красноярска, утвержденным распоряжением администрации города Красноярска от 20.01.2014 № 56-р (далее – Положение о Главном управлении образования) не установлены полномочия Главного управления образования по организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях.

В соответствии со статьей 28 Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об образовании») организация питания обучающихся относится к компетенции образовательной организации.

Таким образом, только муниципальные общеобразовательные учреждения обязаны организовывать питание обучающихся.

Процедура предоставления организации права обслуживания системы электронных безналичных расчетов при оплате питания обучающихся законодательством не урегулирована. Не установлены как требования к таким организациям, так и критерии отбора. Требования должны устанавливаться исходя из потребности заказчика.

Непроведение конкурсного отбора исключает конкуренцию между организациями, способными осуществлять сопровождение процедуры безналичного расчета за школьное питание, и выбор такой организации образовательными учреждениями и родителями школьников должен был осуществляться на конкурсной основе.

Члены родительской общественности должны были быть ознакомлены с содержанием заявок участников. После проведения классных родительских собраний, заседаний общешкольного совета, с учетом мнения родителей по классам, должны были принимать решения о выборе конкретной организации из числа претендентов. Члены родительской общественности согласие от имени родителей учащихся администрации школы на заключение договоров на сопровождение процедуры безналичного расчета за школьное питание по результатам конкурсного отбора не давали.

Полный перечень организаций, способных осуществлять сопровождение процедуры безналичного расчета за школьное питание, Главным управлением образования образовательными учреждениями не доводился, образовательные учреждения в отсутствие решения родителей учащихся заключили договоры с ООО «Параграф» об организации системы безналичного расчета за школьное питание.

Организация, обеспечивающая сопровождение процедуры безналичного расчета за школьное питание должна быть выбрана образовательными учреждениями по

результатам конкурса, с учетом мнения родителей. Такой способ организации безналичных расчетов отвечает принципу сочетания интересов родителей, образовательных учреждений, а также позволяет обеспечить публичность, открытость и прозрачность процедуры безналичных расчетов и предоставления права их обслуживания конкретному хозяйствующему субъекту.

В рассматриваемом случае, ООО «Инновации в образовании» считает, что имело место влияние со стороны Главного управления образования на выбор школами поставщика услуг по обслуживанию электронных систем безналичной оплаты школьного питания.

При принятии решения не учитывалось мнение родителей, у которых отсутствовало право выбора поставщика услуг осуществляющего внедрение и сопровождение системы электронных безналичных расчетов при оплате питания обучающихся, что указывает на нарушение пункта 5 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного ООО «Инновации в образовании» считает, что Главное управление образования своими действиями нарушило пункты 4, 5 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, по мнению ООО «Инновации в образовании», своими действиями Главного управления образования предоставило преимущества ООО «Параграф», которые обеспечили ему более выгодные условия деятельности на рынке услуг по внедрению и сопровождению системы электронных безналичных расчетов при оплате питания обучающихся.

Также ООО «Инновации в образовании» считает, что необходимо устранить нарушения, связанные с исполнением приказа от 17.05.2017 № 257-п, а именно - расторгнуть договоры с ООО «Параграф», заключенные в нарушение ФЗ «О защите конкуренции», разработать конкурсную документацию и путем конкурсного отбора выбрать поставщика услуг по обслуживанию электронных систем безналичной оплаты школьного питания.

На заседании Комиссии 25.01.2018 присутствовали: представители Главного управления образования <...>, директор ООО «Параграф» – <...>, представитель ООО «Инновации в образовании» - <...>, директор ООО «Инновации в образовании» - <...>.

В ходе проведения заседания лица, участвующие в деле, поддержали позицию, изложенную ранее в своих письменных пояснениях, ООО «Инновации в образовании» представлены письменные возражения на заявление ООО «Параграф» (исх. б/н б/д).

В представленных возражениях ООО «Инновации в образовании» поясняет, что ООО «Параграф» обосновывает свое заявление успешной работой с сентября 2016 года с общеобразовательными учреждениями города Красноярск по проекту «Карта школьника» с использованием платежного сервиса «Электронный кошелек», возложив всю финансовую нагрузку на поставщиков питания.

На сегодняшний день у ООО «Параграф» появились конкуренты с более выгодными предложениями для пользователей данной услуги и это не «демпинг», а рынок, где у Заказчика (общеобразовательные учреждения) есть возможность выбора поставщика услуг, путем проведения конкурсных процедур в соответствии с требованиями ФЗ «О контрактной системе».

ООО «Инновации в образовании» считает, что просьба ООО «Параграф» о возложении ответственности на Главное управление образования за выбор системы и поставщика по организации услуг школьного питания противоречит нормам действующего

законодательства, возлагающие полномочия на указанный орган местного самоуправления.

Также представитель общества устно сообщила, что уже существует практика по реализации внедрения услуг по осуществлению безналичной оплаты за школьное питание в иных субъектах Российской Федерации.

Представитель Главного управления образования пояснила Комиссии, что Главное управление образования централизованно проводить торги на определения поставщика по организации услуг по безналичной оплате школьного питания не может по причине отсутствия бюджетного финансирования, которое бы обеспечивало торги и поставку питания всем детям.

Бюджетной составляющей при заключении договоров по организации услуг по безналичной оплате школьного питания нет, заключаемое соглашение носит трехсторонний характер, в котором участвуют: образовательная организация, родитель и поставщик школьного питания.

Главное управление образование по вышеуказанной причине не организывает и поставку питания в общеобразовательные учреждения.

Представители Главного управления образования поясняют, что во всех общеобразовательных учреждениях были проведены общешкольные родительские собрания по вопросу выбора поставщика по организации услуг по безналичной оплате школьного питания, где родители выбирали поставщика вышеуказанной услуги.

На общешкольных родительских собраниях свои услуги предлагали представители ООО «Параграф» АО «УЭК» и иные организации.

Выбор организатора питания, в свою очередь, осуществляется в соответствии с ФЗ «О контрактной системе». Указанная процедура регламентирована Постановлением № 365.

Таким образом, Главное управление образование лишь создает определенные условия по организации питания в общеобразовательных учреждениях.

Также представитель Главного управления образования пояснила, что компании банковского и/или вендингового сектора включены в приказ о пилотном проекте по безналичной оплате питания по инициативе общеобразовательных учреждений, которые захотели принять участие в пилотном проекте.

Директор ООО «Параграф» на заседании Комиссии пояснила, что при жестком регулировании процедуры по определению поставщика по организации услуг по безналичной оплате питания (предусмотренной ФЗ «О контрактной системе») могут пострадать интересы как поставщика питания, так и родителей.

Исследовав материалы дела № 162-15-17 Комиссия установила, что принятие мотивированного решения в данном заседании невозможно в связи необходимостью получения дополнительных доказательств.

Вместе с тем, 13.03.2018 истекает трехмесячный срок рассмотрения дела, установленный частью 1 статьи 45 ФЗ «О защите конкуренции», в связи с чем срок рассмотрения дела подлежит продлению.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 45, 47 ФЗ «О защите

ОПРЕДЕЛИЛА:

1. Продлить рассмотрение дела № 162-15-17 до 13.09.2018.
2. Отложить рассмотрение дела № 162-15-17.
3. Назначить дело № 162-15-17 к рассмотрению на **19.03.2018 в 14 часов 30 минут** по адресу: г. Красноярск, пр. Мира, 81 «д» (кабинет 2).
4. Главному управлению образования в срок до 15.03.2018 представить в адрес Управления следующую информацию (в том числе надлежащим образом заверенные копии документов):
 - протест прокуратуры и возражения на него относительно изданного приказа №275-п от 17.05.2017 «О реализации пилотного проекта по безналичному расчету питания»;
 - представление Счетной палаты Красноярского края от 21.11.2016 №1299/ю-оу;
 - постановление №365 по организации питания в общеобразовательных учреждениях;
 - заявки от общеобразовательных организаций для участия в пилотном проекте по безналичному расчету питания;
 - практика реализации внедрения безналичной оплаты за школьное питание в иных субъектах Российской Федерации (в том числе судебная практика, решения антимонопольных органов и иных органов государственной власти в указанной сфере);
 - иные сведения, имеющие значение для рассмотрения дела.
5. ООО «Инновации в образовании» и ООО «Параграф» в срок до 15.03.2018 представить в адрес Управления следующую информацию (в том числе надлежащим образом заверенные копии документов):
 - документальные доказательства принятия общеобразовательными организациями заявок об участии в отборе поставщика по организации услуг по безналичному расчету питания или отказ в ее принятии;
 - практика реализации внедрения безналичной оплаты за школьное питание в иных субъектах Российской Федерации (в том числе судебная практика, решения антимонопольных органов и иных органов государственной власти в указанной сфере);
 - все действующие договоры, заключенные с организаторами питания в муниципальных образовательных учреждениях;
 - иные сведения, имеющие значение для рассмотрения дела.

Явка компетентных представителей ответчиков (с доверенностями на участие в данном деле) обязательна.

Дополнительно сообщаю, что за непредставление информации антимонопольному органу (его территориальному управлению) частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность физических, должностных и юридических лиц.

Председатель Комиссии

Е.В. Капсудин

Члены Комиссии

М.А. Дударева

Т.Ю. Бехтерева