

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

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

В Чувашское УФАС России поступило обращение ООО «Инноват» (вх. от 29.11.2017 № 05-04/7941) на действия Управления образования администрации г. Чебоксары Чувашской Республики по ненадлежащему контролю за исполнением договорных обязательств, принятых ПАО АКБ «Авангард» по итогам открытого конкурса по выбору уполномоченного оператора Единой карты учащегося.

Постановлением администрации города Чебоксары от 11.08.2017 № 1942 определена необходимость Единой карты учащегося (цели ее использования). Также названным постановлением определен порядок взаимоотношений уполномоченного оператора по выпуску и обслуживанию Единой карты учащегося с организациями, предоставляющими услуги по питанию учащихся в муниципальных общеобразовательных организациях, а также с уполномоченным оператором, ответственным за изготовление (оформление), продажу карт для безналичной оплаты проезда и последующее пополнение денежными средствами карт для безналичной оплаты проезда на автомобильном и городском наземном электрическом транспорте общего пользования на территории Чувашской Республики, регулируются договорами между уполномоченным оператором по выпуску и обслуживанию Единой карты учащегося и указанными организациями (п. 4.5). Перечислены обязанности уполномоченного оператора.

Администрацией города Чебоксары, в лице управления образования 30.10.2017 проведены торги, где решением конкурсной комиссии определен победитель, который должен соответствовать изданному постановлению и условия, на которых им подана заявка на участие в торгах.

Договор на осуществление функций уполномоченного оператора Единой карты учащегося между управлением образования администрации г. Чебоксары и ПАО АКБ «АВАНГАРД» заключен 22 ноября 2017 года.

В своих письмах управление образования администрации г. Чебоксары Чувашской Республики сообщает, что оборудование, с помощью которого ученики могут заказывать и оплачивать школьное питание, уже установлено, дети активно им пользуются.

ПАО «АВАНГАРД» и управлением образования администрации города Чебоксары согласован дизайн Единой карты учащегося. Для обеспечения возможности применения ЕКУ в качестве карты для безналичной оплаты проезда на транспорте общего пользования по муниципальным маршрутам города Чебоксары по запросу ПАО АКБ «АВАНГАРД» на рассмотрение представлен договор подряда с ООО «ЕТК», в соответствии с условиями которого, срок выполнения работ по внедрению транспортного приложения — 30 октября 2018 года.

В настоящее время производятся работы по установке и функционированию

оборудования на входе в муниципальные общеобразовательные организации, оснащенные ограждениями, турникетами для ограничения доступа в указанные организации посторонних лиц, считывающее информацию с ЕКУ и позволяющее применять ее в качестве карты доступа в муниципальную общеобразовательную организацию, а также вести контроль и учет такого доступа.

Оплаты питания без карты с использованием электронного журнала осуществляется по приложенной технологии.

Личные кабинеты разработаны и функционируют для каждого пользователя ЕКУ. Доказательства предоставить невозможно в связи с тем, что данная информация является банковской тайной и доступна конкретному пользователю.

Ни договором на осуществление функций уполномоченного оператора Единой карты учащегося, ни конкурсной документацией о проведении открытого конкурса по выбору уполномоченного оператора ЕКУ не предусмотрены конкретные сроки реализации мероприятий внедрения ЕКУ.

Между тем, какие-либо мероприятия по организации автоматизированного учета и составлению отчетности о заказах и безналичной оплате питания в муниципальных общеобразовательных организациях (в которых до конкурса не был представлен ПАО АКБ «Авангард»), посещения муниципальных общеобразовательных организаций, муниципальных организаций дополнительного образования, муниципальных организаций культуры и спорта, посещения социальных учреждений и иных определенных администрацией города Чебоксары учреждений и организаций всеми пользователями Единых карт учащегося; обеспечению работы личных кабинетов для пользователей Единых карт учащегося, для сотрудников муниципальной общеобразовательной организации, иных интерфейсов пользователей для обеспечения возможности предварительного заказа питания для пользователей Единых карт учащегося, посещения ими муниципальных общеобразовательных организаций и иных организаций и учреждений; обеспечения для учащихся возможность безналичной оплаты питания по Единой карте учащегося в любой муниципальной общеобразовательной организации; безналичной оплаты проезда на общественном пассажирском транспорте города Чебоксары (Единая карта учащегося может применяться для оплаты неограниченного количества поездок в течение месяца на автомобильном и городском наземном электрическом транспорте, осуществляющем регулярные перевозки пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам города Чебоксары (месячный безлимитный проездной для учащихся на автобус или троллейбус)); порядку взаимодействия с ПАО «Сбербанк» и иными банками в рамках принятых на себя обязательств уполномоченного оператора по выпуску и обслуживанию Единой карты учащегося не представлены.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что с момента выбора уполномоченный оператор по выпуску и обслуживанию Единой карты учащегося обязательства оператором не выполняются. Исполнение многих мероприятий необоснованно затягиваются.

В рассматриваемом случае нарушаются следующие требования действующего законодательства:

- Гражданский кодекс Российской Федерации. Согласно статье 432 Гражданского кодекса Российской Федерации, договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора.

Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Таким образом, победитель конкурса обязан исполнять договор на тех условиях, которые оценивались конкурсной комиссией. Иное не отвечает целям проведения конкурса. Более того, победитель торгов не предпринимает меры по надлежащему исполнению договорных условий.

Согласно статье 314 Гражданского кодекса Российской Федерации, если обязательство предусматривает или позволяет определить день его исполнения либо период, в течение которого оно должно быть исполнено (в том числе в случае, если этот период исчисляется с момента исполнения обязанностей другой стороной или наступления иных обстоятельств, предусмотренных законом или договором), обязательство подлежит исполнению в этот день или соответственно в любой момент в пределах такого периода.

Итоги конкурса подведены 30 октября 2017 г. Победителем конкурса признано ПАО АКБ «Авангард». До настоящего времени победитель конкурса не исполнил свои обязательства по контракту.

Согласно статье 314 ГК РФ, если обязательство предусматривает или позволяет определить день его исполнения либо период, в течение которого оно должно быть исполнено (в том числе в случае, если этот период исчисляется с момента исполнения обязанностей другой стороной или наступления иных обстоятельств, предусмотренных законом или договором), обязательство подлежит исполнению в этот день или соответственно в любой момент в пределах такого периода.

В случаях, когда обязательство не предусматривает срок его исполнения и не содержит условия, позволяющие определить этот срок, а равно и в случаях, когда срок исполнения обязательства определен моментом востребования, обязательство должно быть исполнено в течение семи дней со дня предъявления требования о его исполнении, если обязанность исполнения в другой срок не предусмотрена законом, иными правовыми актами, условиями обязательства или не вытекает из [обычаев](#) либо существа обязательства.

Организатор торгов же, в свою очередь, никакие меры по понуждению исполнения принятых оператором обязательств не предпринимает.

Победитель конкурса ПАО АКБ «Авангард» не исполняет принятые на себя по результатам конкурса обязательства, однако, организатор конкурса не принимает к победителю конкурса должных мер по исполнению банком принятых обязательств. Тем самым организатор конкурса создает преференцию ПАО АКБ «Авангард» по отношению к другим участникам конкурса, нарушая Закон о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности или целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность или целесообразность отсутствует за ее пределами.

В соответствии с пунктом 3.1 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (далее - Порядок) процедура выявления товара включает, в том числе предварительное определение товара.

Предварительное определение товара проводится на основе, в том числе условий договора, заключенного в отношении товара; нормативных актов, регулирующих соответствующую деятельность.

Согласно ОКВЭД 2 64 «Деятельность по предоставлению финансовых услуг, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению» включает в себя деятельность, связанную с получением и перераспределением финансовых средств, кроме средств, предназначенных для целей страхования, пенсионного обеспечения или обязательного социального страхования. Также, согласно ОКВЭД 2 64.1 «Денежное посредничество» - получение денежно-кредитными учреждениями средств в форме перемещаемых депозитов (т.е. средств, закрепленных в денежном выражении), которые поступают на нерегулярной основе и не от финансовых источников (кроме деятельности Центрального банка).

Таким образом, продуктовые границы товарного рынка определены как финансовые услуги для сопровождения процедуры безналичного расчета школьников, при посещении учащихся муниципальных общеобразовательных организаций, муниципальных организаций дополнительного образования, организаций культуры и спорта, социальных учреждений и иных учреждений и организаций на территории муниципального образования города Чебоксары; проезде на общественном пассажирском транспорте города Чебоксары; питания в муниципальных общеобразовательных организациях на территории муниципального образования города Чебоксары.

Согласно пункту 4.1 Порядка, географические границы товарного рынка определяют территорию, на которой приобретатель (приобретатели) приобретает или имеет экономическую, технологическую или иную возможность приобрести товар и не имеет такой возможности за ее пределами.

Товарный рынок может охватывать территорию Российской Федерации или выходить за ее пределы (федеральный рынок), охватывать территорию нескольких субъектов Российской Федерации (межрегиональный рынок), не выходить за границы субъекта Российской Федерации (региональный рынок), не выходить за границы муниципального образования (местный или локальный рынок).

Согласно Методическим рекомендациям ФАС России, рынок является локальным (в пределах муниципального образования, поселения, города федерального значения).

Следовательно, рынок услуг может рассматриваться в пределах населенных пунктов, то есть в местах фактического предоставления услуги.

В рассматриваемом случае, финансовые услуги, предоставляемые родителям учеников предоставляются на территории города Чебоксары Чувашской Республики.

В соответствии с Уставом (принят решением Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 30.11.2005 № 40), город Чебоксары- является столицей Чувашской Республики.

Муниципальное образование город Чебоксары является городским поселением, наделенным Законом Чувашской Республики «Об установлении границ муниципальных образований Чувашской Республики и наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района и городского округа» статусом городского округа.

Таким образом, оказанием финансовых услуг для сопровождения процедуры безналичного расчета школьников, при посещении учащихся муниципальных общеобразовательных организаций, муниципальных организаций дополнительного образования, организаций культуры и спорта, социальных учреждений и иных учреждений и организаций на территории муниципального образования города Чебоксары; проезде на общественном пассажирском транспорте города Чебоксары; питания в муниципальных общеобразовательных организациях на территории муниципального образования города Чебоксары принимаются административные границы – г. Чебоксары Чувашской Республики.

ПАО «Сбербанк России» ранее участвовал в отборе кредитного учреждения для организации процедуры безналичного расчета за школьное питание и сообщал, что оценка потенциальной возможности Банка осуществлять процедуру сопровождения безналичного расчета за школьное питание связана в том числе, с вопросами технического и экономического характера и вывод о наличии или отсутствии возможности оказания услуги по сопровождению процедуры безналичного расчета. Способность на настоящий момент осуществить процедуру сопровождения процедуры безналичного расчета за школьное питание выразили следующие банки – ПАО БАНК «Югра», АО «Банк Русский Стандарт», АКБ «Чувашкредитпромбанк», ООО «Сталь Банк», ПАО «САРОВБИЗНЕСБАНК», ПАО «Промсвязьбанк».

Также, в рамках конкурса для сопровождения процедуры безналичного расчета школьников, при посещении учащихся муниципальных общеобразовательных организаций, муниципальных организаций дополнительного образования, организаций культуры и спорта, социальных учреждений и иных учреждений и организаций на территории муниципального образования города Чебоксары; проезде на общественном пассажирском транспорте города Чебоксары; питания в муниципальных общеобразовательных организациях на территории муниципального образования города Чебоксары поданы заявки на участие в конкурсе. Заявки на участие в конкурсе от 3-х участников: ООО «Инноват», ООО «Стимул», ПАО АКБ «АВАНГАРД» признаны соответствующими требованиям организатора конкурса, соответственно тоже выступают заинтересованными участниками рынка.

Таким образом, способность и потенциальную заинтересованность на настоящий момент осуществить процедуру сопровождения процедуры безналичного расчета за школьное питание имеют следующие: ПАО БАНК «Югра», АО «Банк Русский Стандарт», АКБ «Чувашкредитпромбанк», ООО «Сталь Банк», ПАО «САРОВБИЗНЕСБАНК», ПАО «Промсвязьбанк», ООО «Инноват», ООО «Стимул», ПАО АКБ «АВАНГАРД».

В соответствии с частью 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, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных [главой 5](#) Закона о защите конкуренции.

Из данного положения следует, что органам местного самоуправления запрещено принимать не только акты и совершать действия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, но и те из них, которые могут привести к таким последствиям, поскольку достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

При этом 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 (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются, в том числе, любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Как указывалось ранее, итоги конкурса подведены 30 октября 2017 г. Победителем конкурса признано ПАО АКБ «Авангард». Между тем, победитель конкурса ПАО АКБ «Авангард» не исполняет принятые на себя по результатам конкурса обязательства.

Организатор конкурса не принимает к победителю конкурса никаких мер, тем самым организатор конкурса создает преимущественные условия для ПАО АКБ «Авангард» по отношению к другим участникам рынка.

Таким образом, администрация г. Чебоксары совершила действия, которые могут привести к ограничению конкуренции, поскольку иные хозяйствующие субъекты ограничены при выходе на рынок по причине того, что оказанием финансовых услуг для сопровождения процедуры безналичного расчета школьников, при посещении учащихся муниципальных общеобразовательных организаций, муниципальных организаций дополнительного образования, организаций культуры и спорта,

социальных учреждений и иных учреждений и организаций на территории муниципального образования города Чебоксары; проезде на общественном пассажирском транспорте города Чебоксары; питания в муниципальных общеобразовательных организациях на территории муниципального образования города Чебоксары поскольку договор заключен с ПАО АКБ «Авангард», а соответственно он должен исполнять принятые обязательства в рамках торгов. Без надлежащего расторжения договора проведение повторного конкурса с аналогичным предметом торгов не допускается.

Между тем, в рамках данного конкурса были рассмотрены заявки 3-х участников: ООО «Инноват», ООО «Стимул», ПАО АКБ «АВАНГАРД».

Заявки всех участников были признаны соответствующим требованиям и условиям конкурсной документации.

ООО «Инноват» является вторым участником, после победителя, по количеству набранных баллов в конкурсе.

Администрацией г. Чебоксары не предпринимаются попытки обяания победителя торгов к понуждению исполнения принятых обязательств, либо в случае неисполнения, попытки расторжения договора и проведения повторных торгов с целью выявления участника, который способен исполнить условия конкурса.

Тем самым организатор конкурса создает возможность ПАО АКБ «Авангард» возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рассматриваемом рынке.

В соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25).

Согласно пункту 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения [конкуренции](#), а также злоупотребление [доминирующим положением](#) на рынке.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 05.04.2011 N 14686/10, достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции

Причинно-следственная связь заключается в том, что действия (бездействие) администрации г. Чебоксары по непринятию мер по обязанию ПАО АКБ

«Авангард» к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств, а также в отсутствии понуждения к исполнению договорных обязательств создают преимущества, т.е. фактически незаконно предоставляются преимущества хозяйствующему субъекту, а иные участники ограничены в получении данного права.

В рассматриваемом случае, действия (бездействие) администрации ограничивают (могут ограничить) потенциальных участников по получению права оказания финансовых услуг, ввиду не соблюдения требований действующего законодательства.

В связи с наличием в действиях администрации г. Чебоксары Чувашской Республики (428900, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. К. Маркса д. 36) признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выраженных в бездействии администрации г. Чебоксары к ПАО АКБ «Авангард» по обязанности к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств, а также в отсутствии понуждения к исполнению договорных обязательств, Чувашское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» **рекомендует** прекратить указанные действия в срок **до 21 февраля 2018 года**, путем принятия мер по обязанности ПАО АКБ «Авангард» к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств, либо принятию мер по расторжению договорных обязательств с ПАО АКБ «Авангард», либо иным законным методом.

О выполнении предупреждения, с приложением документов, подтверждающих исполнение, сообщить в Чувашское УФАС России в срок до 26 февраля 2018 года.

Примечание:

Предупреждение выдается субъекту, в случае выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства, признание же факта нарушения антимонопольного законодательства выносится решением антимонопольного органа после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Предупреждение не устанавливает факта нарушения антимонопольного законодательства и не определяет меру ответственности.

Таким образом, предупреждение не подлежит обязательному исполнению и направлено, в первую очередь, на повторную оценку лицом своих действий (бездействия). Признание факта нарушения антимонопольного законодательства выносится решением антимонопольного органа после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Согласно пункту 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства (п. 8 статьи 39.1 Закона).

При этом представление ответа в установленный предупреждением срок обязательно.

За непредставление информации по требованию антимонопольного органа предусмотрена административная ответственность.

В соответствии со статьей 19.8 Кодекса об административных правонарушениях, непредставление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3 и 4 настоящей статьи, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на **юридических лиц - от пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.**

«...»