

РЕШЕНИЕ № 19

Резолютивная часть решения оглашена 14 апреля 2011 года. В полном объеме решение изготовлено 19 апреля 2011 года. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в присутствии представителей Хабаровской общественной организации поддержки и реабилитации детей-инвалидов с нарушением слуха и глухонемых «АРИДОНС», Хабаровской краевой общественной организации помощи детям-инвалидам «Диабет», Автономной некоммерческой организации «Реальная помощь», Хабаровского краевого отделения Российского национального Союза культуры и творчества глухих, Правительства Хабаровского края, рассмотрев дело № 8-01/46 по признакам нарушения Правительством Хабаровского края части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Хабаровское УФАС России поступило обращение Хабаровской общественной организации поддержки и реабилитации детей-инвалидов с нарушением слуха и глухонемых «АРИДОНС» с жалобой на Положение об оказании поддержки общественным объединениям, осуществляющим деятельность по социальной поддержке и защите отдельных категорий граждан в Хабаровском крае, утвержденное постановлением Правительства Хабаровского края от 12.01.2011 № 1-пр. По мнению заявителя, данным нормативным правовым актом создается преимущественное положение отдельным некоммерческим организациям.

В заседании Комиссии представители заявителя и лиц, участвующих на стороне заявителя, пояснили, что оспариваемое Положение принято без учета мнения некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан, исключает возможность получения субсидий некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность менее пяти лет. Также полагают, что установленное требование к максимальному объему, не менее 60%, охвата программой деятельности некоммерческой организации городских округов и муниципальных районов края создает дискриминационные условия в определении получателей субсидии. Деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций направлена на оказание поддержки отдельным категориям граждан. Государство должно поддерживать и развивать социальную деятельность некоммерческих организаций, создавать равные условия в осуществлении такой деятельности.

Правительством Хабаровского края представлен отзыв, из которого следует, что рассматриваемые правоотношения регулируются исключительно нормами бюджетного законодательства, оспариваемое положение принято в пределах полномочий Правительства края и действующему законодательству не противоречит. Кроме того, в понятии Закона о защите конкуренции некоммерческие организации не являются хозяйствующими субъектами, следовательно, Положение не может быть проверено на предмет соответствия статье 15 данного закона, так как не является его предметом регулирования. При определении критериев отбора получателей субсидии Правительство

руководствовалось положениями действующего законодательства, Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30.11.2010, опытом Министерства социальной защиты населения края. Указывает, что установленные критерии отбора не могут рассматриваться антимонопольным органом, так как их установление является исключительной прерогативой исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации. В заседании Комиссии представитель Правительства края доводы отзыва поддержала в полном объеме.

Комиссия Хабаровского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав лиц, участвующих в деле, рассмотрев материалы дела, пришла к следующему выводу. Постановлением Правительства Хабаровского края от 12.01.2011 № 1-пр утверждено Положение об оказании поддержки общественным объединениям, осуществляющим деятельность по социальной поддержке и защите отдельных категорий граждан в Хабаровском крае (далее – Положение). Из оспариваемого Положения следует, что оно принято в целях оказания поддержки общественным объединениям, осуществляющим в соответствии с уставными документами деятельность по социальной поддержке и защите граждан, проживающих в Хабаровском крае, из числа ветеранов войны, труда, вооруженных сил, правоохранительных органов, инвалидов, граждан призывного возраста, граждан, проходящих военную службу по призыву либо альтернативную гражданскую службу. Положение определяет процедуру отбора общественных объединений, претендующих на получение субсидии за счет средств краевого бюджета. Правовыми основами принятия Положения являются Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ), Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ).

По общим правилам статьи 22 Закона № 184-ФЗ акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации. Осуществление регулирования определенной сферы отношений путем принятия нормативных правовых актов должно в первую очередь основываться на соблюдении конституционных принципов, реализованных федеральным законодателем в соответствующих законах и подзаконных актах.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции властными органами. Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий

для эффективного функционирования товарных рынков. Из части 1 статьи 3 Закона о защите конкуренции следует, что настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

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). При этом под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот (пункт 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции). В статье 4 Закона о защите конкуренции также дано понятие хозяйствующего субъекта, которым признается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход (пункт 5).

В соответствии со статьей 6 Закона № 7-ФЗ общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Общественные и религиозные организации (объединения) вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы. Статьей 37 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» установлено, что общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Общественные объединения могут создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

Из указанного следует, что действующим законодательством некоммерческим организациям предоставлено право осуществления деятельности, приносящей доход, соответственно такие организации в понятии Закона о защите конкуренции являются хозяйствующими субъектами. Специфика деятельности некоммерческих организаций, в данном случае социально ориентированных, заключается в предоставлении определенного рода социальных услуг отдельным категориям

граждан. Разнородный спектр таких услуг образует рынок социальных услуг, на котором осуществляют деятельность указанные некоммерческие организации.

Принятое Правительством края Положение направлено на поддержку общественных объединений, деятельность которых связана с социальной поддержкой ветеранов войны, труда, вооруженных сил, правоохранительных органов, инвалидов, граждан призывного возраста, граждан, проходящих военную службу по призыву либо альтернативную гражданскую службу (более узкий сегмент рынка социальных услуг), путем стимулирования их деятельности посредством субсидирования за счет средств краевого бюджета. Следовательно, данное Положение опосредованно оказывает влияние на указанный рынок услуг некоммерческих организаций. При таких обстоятельствах Комиссия полагает возможным проверить оспариваемое Положение на предмет соответствия антимонопольному законодательству, отклонив доводы представителя Правительства края о не подведомственности данного вопроса антимонопольному органу.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами власти актов, осуществление действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. При этом, исходя из юридической конструкции данного законоположения, акты, действия (бездействие) органа власти могут быть признаны противоречащими статье 15 Закона о защите конкуренции, если они нарушают принципы конкуренции, либо могут создать угрозу их нарушения (например, в будущем). То есть достаточно возможности наступления негативных последствий для конкуренции. В соответствии со статьей 31 Закона № 7-ФЗ органы государственной власти в соответствии с установленными настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку. В приоритетном порядке такая поддержка оказывается социально ориентированным некоммерческим организациям.

Как следует из пункта 2.1 статьи 2 Закона № 7-ФЗ социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 настоящего Федерального закона. В соответствии с пунктом 1 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ органы государственной власти в соответствии с установленными настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий,

экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;

4) охрана окружающей среды и защита животных;

5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;

6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;

9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

Пунктом 3 данной статьи установлены формы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций:

1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

3) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

При этом, оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий (пункт 5 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ). Статьей 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено право органов власти субъекта Российской Федерации предоставлять субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, подпунктом 9.1 пункта 2 Закона № 184-ФЗ к полномочиям органов

государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества. Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что Положение принято Правительством края в пределах предоставленных ему полномочий.

Установленный Положением порядок предоставления субсидии предусматривает обращение общественного объединения в Министерство социальной защиты населения Хабаровского края с заявлением, к которому прилагается определенный пакет документов. В свою очередь Министерство осуществляет рассмотрение и отбор поступивших заявок общественных объединений исходя из критериев, установленных пунктом 2.8 статьи 2 Положения:

- наличие у общественного объединения статуса краевого общественного объединения, краевого отделения общероссийского общественного объединения;
- осуществление уставной деятельности общественного объединения на территории края не менее пяти лет с момента государственной регистрации в установленном порядке;
- соответствие программы деятельности уставным целям и задачам общественного объединения;
- максимальное количество мероприятий программы деятельности общественного объединения, направленных на решение вопросов социальной поддержки и защиты граждан, проживающих в крае, из числа ветеранов войны, труда, вооруженных сил, правоохранительных органов; инвалидов; граждан призывного возраста; граждан, проходящих военную службу по призыву либо альтернативную гражданскую службу;
- максимальное количество граждан, проживающих в крае, из числа ветеранов войны, труда, вооруженных сил, правоохранительных органов; инвалидов; граждан призывного возраста; граждан, проходящих военную службу по призыву либо альтернативную гражданскую службу, на решение проблем которых направлены мероприятия программы деятельности общественного объединения;
- максимальный (не менее 60%) охват городских округов и муниципальных районов края программой деятельности общественного объединения.

Как указывалось выше бюджетным законодательством органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации предоставлено право самостоятельно определять порядок предоставления субсидий некоммерческим организациям в рамках существующего федерального правового регулирования, в связи с чем Комиссия не рассматривает вопрос целесообразности установленной Положением схемы субсидирования некоммерческих организаций, в том числе порядка отбора претендентов на получение субсидии и отклоняет соответствующие доводы представителя Правительства края о недопустимости вмешательства в исключительную компетенцию органов государственной власти края.

Вместе с тем, установленные Положением отдельные требования к претендентам на получение бюджетных субсидий, по мнению Комиссии, создают

дискриминационные условия в доступе к их получению для определенной категории некоммерческих организаций, создают преимущественные условия в получении таких субсидий некоммерческим организациям, удовлетворяющих установленным требованиям, что само по себе нарушает баланс равного, конкурентного функционирования некоммерческих организаций на рынке услуг социальной поддержки ветеранов войны, труда, вооруженных сил, правоохранительных органов, инвалидов, граждан призывного возраста, граждан, проходящих военную службу по призыву либо альтернативную гражданскую службу, а именно.

В абзаце втором пункта 2.8 статьи 2 Положения установлено требование к минимальному сроку осуществления уставной деятельности общественного объединения (претендента на получение субсидии) на территории края не менее пяти лет с момента государственной регистрации в установленном порядке. Данное требование исключает возможность некоммерческих организаций, срок деятельности которых менее пяти лет, претендовать на получение государственной поддержки в виде бюджетной субсидии.

В абзаце шестом пункта 2.8 статьи 2 Положения установлено требование к минимальному (не менее 60%) объему охвата городских округов и муниципальных районов края программой деятельности общественного объединения, что также исключает возможность некоммерческих организаций, программа деятельности которых распространяется на меньший объем территории края, в получении субсидии.

Комиссией не может быть признан обоснованным довод представителя Правительства края о необходимости предоставления государственной поддержки только зарекомендовавшим себя общественным объединениям, так как такая позиция основана только на предположении и не свидетельствует о худшем качестве социальных услуг некоммерческих организаций с меньшим сроком деятельности и (или) с меньшим объемом охвата программой деятельности организации территории края. При указанных обстоятельствах Комиссия приходит к выводу, что сформулированные в абзацах втором и шестом пункта 2.8 статьи 2 Положения требования к минимальному сроку деятельности некоммерческих организаций (общественных объединений) и минимальному (не менее 60%) объему охвата программой деятельности общественного объединения городских округов и муниципальных районов края, могут привести к последствиям, указанным в части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Установив несоответствие отдельных положений нормативного правового акта Правительства Хабаровского края части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, на основании пункта 3 части 1 статьи 23 данного закона, Комиссия считает необходимым выдать Правительству края предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство. Комиссия отклоняет иные доводы сторон, как не имеющие правового значения для рассмотрения настоящего дела. На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать абзацы второй, шестой пункта 2.8 статьи 2 Положения об оказании поддержки общественным объединениям, осуществляющим деятельность по социальной поддержке и защите отдельных категорий граждан в Хабаровском крае, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 12.01.2011 № 1-пр, в части установления требований к минимальному сроку деятельности общественных объединений и минимальному (не менее 60%) объему охвата программой деятельности общественного объединения городских округов и муниципальных районов края нарушающими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать Правительству Хабаровского края предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хабаровского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Передать материалы дела в отдел контроля органов власти Хабаровского УФАС России для проведения проверки соблюдения исполнительными органами государственной власти Хабаровского края антимонопольного законодательства при предоставлении субсидий общественным объединениям в соответствии с указанным Положением.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ №9

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) на основании своего решения от 19.04.2011 № 19 по делу № 8-01/46 о нарушении Правительством Хабаровского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Правительству Хабаровского края в срок до 14 мая 2011 года изменить абзацы второй, шестой пункта 2.8 статьи 2 Положения об оказании поддержки общественным объединениям, осуществляющим деятельность по социальной поддержке и защите отдельных категорий граждан в Хабаровском крае, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 12.01.2011 № 1-пр, исключив требования к минимальному сроку деятельности общественных объединений и минимальному (не менее 60%) объему охвата программой деятельности общественного объединения городских округов и муниципальных районов края.

Об исполнении настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России не позднее пяти дней с даты его исполнения (с приложением подтверждающих документов). Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

