

Исходящий № 3770/02 от 31.07.2013

## РЕШЕНИЕ

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 30 июля 2013 года.

В полном объеме решение изготовлено 31 июля 2013 года.

Комиссия Новгородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии:

Пашкова Г.Н. - зам. руководителя Управления – начальник отдела антимонопольного контроля

Члены Комиссии:

Иванова В.В. - главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля

Крапивин А.И. – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля

при участии представителя Администрации Великого Новгорода Алфимова О.В., действующего на основании доверенности от 30.07.2013 исх. № м22-2832-и, рассмотрев дело № 59 по признакам нарушения Администрацией Великого Новгорода части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

## УСТАНОВИЛА:

В ходе проведения Новгородским УФАС России плановой выездной проверки Администрации Великого Новгорода (далее – Администрация) инспекцией были истребованы и изучены изданные Администрацией постановления, регулирующие вопросы предоставления субсидий из бюджета Великого Новгорода.

Так, Администрацией принято постановление от 21.12.2011 № 5792 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода (далее – Постановление № 5792), которым утвержден Порядок определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода (далее – Порядок).

Указанный выше Порядок разработан в соответствии со статьей 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и устанавливает правила определения объема и условия предоставления из бюджета муниципального района муниципальным бюджетным и автономным учреждениям субсидий на иные цели, не включаемые в субсидии учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с муниципальным заданием муниципальных услуг (выполнение работ).

Согласно части 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели. Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Согласно пункту 3 Порядка, иными целями в рамках настоящего Порядка являются:

- расходы на ремонт и приобретение основных средств;
- расходы на возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации;
- мероприятия, проводимые в рамках долгосрочных целевых программ и ведомственных целевых программ;
- иные расходы, не относящиеся к публичным обязательствам перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме, к бюджетным инвестициям и не включаемые в субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (выполнением работ) в соответствии с муниципальным заданием.

Как следует из представленного по требованию Управления письма Администрации от 20.06.2013 исх. № м22-2223-и, руководствуясь Постановлением № 5792, в 2012, 2013 годах Администрацией Великого Новгорода, комитетом по управлению жилищно-коммунальным хозяйством, комитетом по образованию, комитетом культуры и молодежной политики и управлением по физической культуре и спорту Великого Новгорода муниципальным бюджетным учреждениям

и муниципальным автономным учреждениям предоставлялись субсидии на реализацию мероприятий муниципальных целевых программ и иные цели.

В соответствии с пунктом 5 Порядка, условием предоставления субсидии на иные цели является заключение Соглашения между Учредителем и Учреждением. Соглашение заключается после утверждения в установленном порядке решения о бюджете муниципального района на очередной финансовый год и плановый период (пункт 6 Порядка).

Иных условий предоставления субсидий на иные цели муниципальным учреждениям Порядок не содержит, в том числе условий о соблюдении положений главы 5 Закона о защите конкуренции, определяющей цели и порядок предоставления муниципальных преференций, к которым относится и предоставление субсидий хозяйствующим субъектам. В силу пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции к хозяйствующим субъектам могут быть отнесены и муниципальные учреждения, поскольку муниципальные учреждения (бюджетные и автономные) являются некоммерческими организациями, которые вправе осуществлять деятельность, приносящую им доход.

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ № 7-ФЗ) государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием. Типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Согласно пункту 4 статьи 9.2. ФЗ № 7-ФЗ, бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

В соответствии с частями 6 и 7 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» кроме указанных в [части 2](#) настоящей статьи государственного (муниципального) задания и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами.

На основании пункта 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции (в редакции Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ) не требуется предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление государственной или муниципальной преференции, если она предоставляется на основании федерального закона, правового акта Президента Российской Федерации, правового акта Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции

и ее конкретного получателя.

Таким образом, принимая во внимание, что в понимании Закона о защите конкуренции (пункт 20 статьи 4) муниципальной преференцией является такое предоставление органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, соответствующие нормативные правовые акты органов местного самоуправления о бюджете должны содержать сведения не только о размере муниципальной преференции, но и о конкретных получателях муниципальной преференции.

Если в решении о бюджете указывается только общая сумма средств, направленных на определенные цели, а в течение финансового года распорядителем средств будет являться орган местного самоуправления, то на предоставление муниципальной преференции (в рассматриваемом случае – субсидии на иные цели) необходимо предварительное письменное согласие антимонопольного органа (часть 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции).

Кроме того, даже в том случае, когда согласия антимонопольного органа на предоставление муниципальной преференции не требуется, цели предоставления муниципальной преференции должны соответствовать целям, указанным в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

Помимо этого, установленный Администрацией в соответствии со статьей 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок не должен нарушать действующее законодательство, в том числе нормы Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

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 органами или организациями, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, указанный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе по недопущению, ограничению, устранению конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями указанного федерального закона являются, в том числе, обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы

экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Следовательно, принимаемые органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), должны быть направлены, помимо прочего, на реализацию целей Закона о защите конкуренции и соответствовать положениям Закона о защите конкуренции.

Предоставляя отдельным хозяйствующим субъектам муниципальные преференции в виде субсидий из бюджета, орган местного самоуправления тем самым предоставляет им преимущество, которое обеспечивает им по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, что не может не влиять на конкуренцию. Для минимизации возможных негативных последствий для конкуренции Законом о защите конкуренции установлен закрытый перечень целей, на которые могут быть предоставлены муниципальные преференции, и порядок их предоставления. Контроль за предоставлением муниципальных преференций Законом о защите конкуренции возложен на антимонопольный орган путем получения органом местного самоуправления предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции, за исключением установленных Законом о защите конкуренции случаев.

Следовательно, применение нормативных актов о порядке и условиях предоставления субсидии муниципальным учреждениям на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения муниципального задания, которые не соответствуют положениям главы 5 Закона о защите конкуренции в части целей и порядка предоставления муниципальных преференций (субсидий), может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующих товарных рынках, в частности, на рынках оказания услуг в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта в географических границах Великого Новгорода.

Таким образом, в результате проверки установлено, что постановление Администрации Великого Новгорода от 21.12.2011 № 5792 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода и действия Администрации Великого Новгорода по предоставлению таких субсидий имеют признаки нарушения пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции в части порядка и условий предоставления субсидий муниципальным бюджетным и муниципальным автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода без учета требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На рассмотрение дела Администрацией представлены письменные пояснения от 25.07.2013 исх. № м22-2783-и, которые в ходе рассмотрения настоящего дела были оглашены представителем Администрации. Согласно данным пояснениям, целью предоставления субсидий на иные цели в большинстве случаев является реализация муниципальных целевых программ. В ходе реализации данных программ не происходит недопущение, ограничение, устранение конкуренции, так как способом их реализации изначально не предусмотрено участие иных

хозяйствующих субъектов, кроме муниципальных учреждений. По мнению Администрации, субсидии на иные цели, предоставляемые бюджетным и автономным учреждениям, не являются муниципальными преференциями. Абзацем 2 пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что из бюджетов бюджетной системы РФ могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели

Однако, в ходе рассмотрения настоящего дела представитель Администрации заявил о намерении Администрации в дальнейшем соблюдать требования главы 5 Закона о защите конкуренции и не допускать нарушений антимонопольного законодательства.

Из анализа представленных Администрацией документов, в том числе перечня бюджетных и автономных учреждений, которым в 2012, 2013 годах предоставлялись субсидии на иные цели из бюджета Великого Новгорода следует, что помимо прочего, субсидия предоставлялась Администрацией МБУ «Центр развития туризма «Красная изба» (соглашение между Администрацией Великого Новгорода и МБУ «Красная изба» от 13.03.2013 № 1).

В понимании Закона о защите конкуренции (пункт 5 статьи 4) хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход.

МБУ «Красная изба» помимо туристских информационных услуг, направленных на развитие туристского потенциала Великого Новгорода, и иных муниципальных услуг, включенных в муниципальное задание (постановления Администрации от 06.02.2012 № 421 и от 18.01.2013 № 138), оказывает с 15.11.2011 платные услуги (приказ МБУ «Красная изба» от 14.11.2011 № 21.1), в том числе туристские экскурсионные услуги, услуги розничной торговли сувенирной продукцией, в том числе продовольственными товарами местных производителей.

Рынок туристских услуг является конкурентным. Так в Едином федеральном реестре туроператоров, оказывающих услуги на территории Новгородской области, числится 16 хозяйствующих субъектов.

Рынки розничной торговли картографической продукцией, розничной торговли фирменной продукцией предприятий Великого Новгорода, также являются конкурентными со значительным количеством продавцов данной продукции.

Из анализа вышеприведенного определения «муниципальная преференция» (пункт 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции) и указанного соглашения следует, что Администрацией МБУ «Красная изба», являющимся хозяйствующим субъектом и действующим на рынках туристских услуг, розничной торговли картографической продукцией, розничной торговли фирменной продукцией предприятий Великого Новгорода, предоставлено преимущество, которое обеспечивают ему более выгодные условия деятельности, что может иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции на указанных товарных рынках.

Таким образом, постановление Администрации Великого Новгорода от 21.12.2011 № 5792 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода нарушает часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления порядка и условий предоставления субсидий муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода без учета требований, установленных главой 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Действие Администрации Великого Новгорода по предоставлению муниципальной преференции в виде субсидии хозяйствующему субъекту - МБУ «Красная изба» в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, является также нарушением пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Учитывая изложенное, и 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 в действиях Администрации Великого Новгорода нарушение части 1 статьи 15, в том числе пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии акта – постановления Администрации Великого Новгорода от 21.12.2011 № 5792 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода» в части установления целей, порядка и условий предоставления субсидий муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета Великого Новгорода без учета требований, установленных главой 5 Федерального закона «О защите конкуренции», и в осуществлении действий по предоставлению муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Федерального закона «О защите конкуренции», которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Выдать Администрации Великого Новгорода обязательное для исполнения предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, и о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, в том числе нарушение требований, установленных главой 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частями 2.1-2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.