

31 января 2014 года

г. Салехард

Решение изготовлено в полном объеме 14.02.2014 года.

Комиссия Ямало-Ненецкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: <...>

при участии:

представители Администрации МО г. Муравленко, МАУ Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ», Прокуратуры города Муравленко, надлежаще уведомленные о месте и времени рассмотрения дела, на заседание Комиссии не явились.

Комиссия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие представителей Администрации МО г. Муравленко, МАУ Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ», Прокуратуры города Муравленко.

рассмотрев дело № 03-01/15/20-2013, возбужденное в отношении органа местного самоуправления – Администрации г. Муравленко по признакам нарушения п. 7 ч. 1, ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в части предоставления МАУ «Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ» муниципальной преференции (распоряжение от 04.03.2013 № 297) - субсидии на иные цели (на создание трёх тематических телепрограмм антиэкстремистской направленности) в размере 426000 руб. в нарушение требований, установленных [главой 5](#) Закона о защите конкуренции, а также допущения совершения действий, направленных на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта,

у с т а н о в и л а:

Прокуратурой города Муравленко проведена проверка исполнения Администрацией города Муравленко законодательства о защите конкуренции при предоставлении субсидий на иные цели муниципальным автономным учреждениям.

Прокуратурой указывается, что в действиях Администрации МО г. Муравленко имеются признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно предоставление субсидии автономному учреждению без согласования с антимонопольным органом (указанная субсидия подпадает под понятие муниципальной преференции), а также наделение хозяйствующего субъекта – МАУ «Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ» функциями органа местного самоуправления по размещению муниципального заказа.

Администрацией, а также телерадиокомпанией указывается, что автономному учреждению субсидия предоставлялась на иные цели в связи с необходимостью

реализации окружной и муниципальной долгосрочной целевой программы. При этом предоставление субсидии учреждению не было направлено на получение прибыли, не создало для учреждения преимущественные условия деятельности.

Дополнительно Администрацией г. Муравленко предоставлены обоснования, согласно которым программа мероприятий по долгосрочной окружной программе была сформулирована как создание и трансляция видеороликов, посвященных поддержанию межконфессионального мира и согласия... Между тем на территории города Муравленко имеется лишь одно средство массовой информации с возможностью создания и трансляции видеоматериалов. Следовательно, при предоставлении субсидии Учреждению ограничение конкуренции отсутствовало. Также Администрация полагает, что создание телепрограмм как таковых не относится к таким вопросам местного значения как профилактика экстремизма, т.к. просто имеет схожее название.

Следовательно, нарушения антимонопольного законодательства, по мнению Ответчика и Заинтересованного лица, отсутствуют.

Рассмотрев материалы дела установлено.

В Управление поступили материалы от прокуратуры г. Муравленко, по итогам проверки исполнения требований антимонопольного законодательства Администрацией г. Муравленко.

Прокуратура г. Муравленко при проведении проверки установила, что распоряжением Администрации г.Муравленко от 04.03.2013 №297 муниципальному автономному учреждению «Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ» была предоставлена субсидия на иные цели в размере 426000 рублей на реализацию мероприятий окружной долгосрочной программы «Комплексные меры по противодействию экстремизму, гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактике проявления ксенофобии, укрепления толерантности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на 2011-2014 годы». За счет указанных средств учреждением были оплачены 12 договоров подряда на общую сумму 248200 рублей, заключённые со своими же сотрудниками на создание трёх тематических телепрограмм («Божественное обучение», «По-другому», «Кнопка равнодушия»), транслировавшихся на местном телевидении.

В соответствии с п.5 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции) хозяйствующим субъектом признается, в том числе некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно п.п. 1,2 ст.9.1 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные муниципальным образованием, к числу которых относятся автономные, бюджетные и казенные учреждения.

На основании ч. 6 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» 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.

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (ч.7 ст.4 названного Закона).

Таким образом, в силу взаимосвязанных положений вышеуказанных норм федерального законодательства автономное учреждение является хозяйствующим субъектом в смысле, придаваемом этому понятию Законом о защите конкуренции.

Частью 1 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» определено, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная в том числе муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

В соответствии с абз.2 п.1 ст.78.1 Бюджетного кодекса РФ муниципальным автономным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели, в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом местной администрации. Соответствующий Порядок предоставления субсидий на иные цели муниципальным автономным учреждениям города Муравленко определен постановлением Администрации г. Муравленко от 24.02.2011 №80 (с последующими изменениями)

В силу п. 1.3 Порядка, утвержденного вышеуказанным постановлением Администрации г. Муравленко, под субсидией на иные цели понимаются бюджетные средства, передаваемые учреждению на безвозмездной и безвозвратной основе на финансирование расходов, которые не включены в расчет нормативных затрат на оказание учреждением муниципальных услуг (выполнение работ), а также на содержание имущества учреждения и используемые на цели, предусмотренные в п.2.1 Порядка.

Следовательно, с учетом нормативного регулирования, установленного вышеуказанным постановлением Администрации г. Муравленко, положений ч.1 ст.2, ч.ч.2-4-7 ст.4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» субсидия на иные цели может быть предоставлена автономному учреждению для финансирования расходов, которые не включены в расчет нормативных затрат на оказание учреждением муниципальных услуг (выполнение работ), а также на содержание имущества учреждения, но являются непосредственно связанными с осуществлением основной деятельности учреждения, при условии, что такая деятельность указана в учредительных документах учреждения.

Согласно п.2.3 Устава учреждения телерадиокомпанией осуществляются следующие основные виды деятельности: теле-, радиовещание, производство и организация распространения (трансляции) теле-, радиопрограмм как собственного производства, так и производства других средств массовой информации; сбор, обработка, анализ, производство и распространение социально-экономической, общественно-политической, культурной, иных видов

деятельности категорий информационной продукции, удовлетворяющей потребностям населения города Муравленко, Ямало-Ненецкого автономного округа и Российской Федерации; производство и распространение теле- и радиопрограмм; производство и распространение кино-, видео-, аудиопродукции; освещение актуальных событий политической, экономической, социальной и культурной жизни города Муравленко, Ямало-Ненецкого автономного округа и Российской Федерации.

Пунктом 2.4. Устава предусмотрено, что учреждение выполняет муниципальное задание, которое в соответствии с предусмотренными в пункте 2.3 Устава основными видами деятельности формируется и утверждается учредителем.

Муниципальным заданием на выполнение муниципальных работ МАУ Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ» на 2013 год и плановый период 2014-2015 г.г., утвержденным постановлением Администрации г. Муравленко от 10.01.2013 №07, предусмотрено, что информационное сопровождение городских, окружных целевых и социальных программ, освещение материалов религиозной направленности путем вещания новостных и авторских программ осуществляется за счет адресных средств, выделенных в рамках муниципального задания для вышеуказанной телерадиокомпании.

Следовательно, создание трёх тематических телепрограмм («Божественное обучение», «По-другому», «Кнопка равнодушия») в рамках реализации программы «Комплексные меры по противодействию экстремизму, гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактике проявления ксенофобии, укрепления толерантности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на 2011-2014 годы» включено в состав нормативных затрат на выполнение муниципального задания и их финансирование должно осуществляться за счет субсидий на выполнение муниципального задания, а не за счет предоставления субсидий на иные цели.

Кроме того, в ч.2 ст.3 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» определено, что под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

В силу ч.2 ст.18 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. Удовлетворение муниципальных нужд производится в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Автономное учреждение может быть создано для выполнения работ и оказания муниципальных услуг юридическим или физическим лицам. При этом указанные

работы (услуги) являются полномочиями органов местного самоуправления. Создание автономного учреждения для выполнения работ (оказания услуг) для муниципального образования Федеральным законом от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» не предусмотрено.

Учитывая, что вопросы профилактики экстремизма согласно п.7.1 ч.1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены к вопросам местного значения городского округа, работы (услуги) по созданию трех телепрограмм, тематически направленных на профилактику данного негативного социального явления, являются муниципальной нуждой, финансирование их выполнения должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

По смыслу п.20 ст.4 Закона о защите конкуренции муниципальные преференции представляют собой предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Поскольку в качестве преференции может выступать имущество (в том числе деньги), получение субсидии обеспечивает преимущества при осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам, субсидии являются преференциями.

Статьей 19 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что муниципальная преференция предоставляется исключительно в целях, предусмотренных ч.1 данной статьи, и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (ч.3 ст. 19 Закона о защите конкуренции).

В нарушение предусмотренных Законом о защите конкуренции процедур Администрация г. Муравленко согласие антимонопольного органа на предоставление соответствующей преференции телерадиокомпании не получила, тем самым обеспечила для учреждения преимущество, которое предоставляет 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.

Согласно ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. При этом согласно правовой позиции Высшего Арбитражного суда РФ, выраженной в постановлении Президиума ВАС РФ от 29.11.2011 N 8799/11 по делу №А66-7056/2010, достаточным основанием для вывода о нарушении ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В соответствии с п.2 ч.1 ст.1 Закона о защите конкуренции, указанный за кон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе по недопущению, ограничению, устранению конкуренции органами местного самоуправления.

При изложенных обстоятельствах принимаемые органами местного самоуправления решения, а также совершаемые действия (бездействие), должны быть направлены, помимо прочего, на реализацию целей Закона о защите конкуренции.

По смыслу п.20 ст.4 Закона о защите конкуренции муниципальные преференции представляют собой предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Учитывая, что в качестве преференции может выступать имущество (в том числе деньги), получение субсидии обеспечивает преимущества при осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам, субсидии являются преференциями.

Статьей 19 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что муниципальная преференция предоставляется исключительно в целях, предусмотренных ч.1 данной статьи, и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (ч.3 ст. 19 Закона о защите конкуренции).

На основании части 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальное задание на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), муниципальными учреждениями формируется в [порядке](#), установленном местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Муниципальное задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определенных в соответствии с решением, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.

Согласно положений части 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовое обеспечение выполнения муниципальных заданий осуществляется за счет средств местных бюджетов в [порядке](#), установленном местной администрацией.

Муниципальное задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ).

Муниципальное задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение муниципального задания бюджетным или автономным учреждением, с другой – как инструмент ориентации поставщиков муниципальных услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ).

Таким образом, использование муниципального задания как инструмента планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение муниципального задания бюджетным или автономным учреждением подразумевает определение в муниципальной нормативной-правовой базе процедуры и порядка балансировки объема задания и выделяемых бюджетных ассигнований и определения объема субсидий на выполнение муниципального задания в ходе подготовки и утверждения проекта местного бюджета.

При этом в части 1 статьи 78.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации субсидии бюджетным и автономным учреждениям предусматриваются на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с муниципальным заданием муниципальных услуг (выполнением работ).

Из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.

Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий устанавливается местной администрацией.

Порядок определения объема и условий предоставления субсидий из городского бюджета муниципальным учреждениям утвержден Постановлением Администрации МО город Муравленко от 24.02.2011 № 80.

Согласно пункту 20 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" муниципальными преференциями является предоставление органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества, иных [объектов гражданских прав](#) либо путем предоставления имущественных льгот, или муниципальных гарантий.

Учитывая, что в качестве преференции предоставлялись денежные средства (субсидия), а также учитывая, что полученные субсидии обеспечивают преимущества при осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам, выделенные субсидии не могут быть не признаны преференциями.

В соответствии с положениями статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации исключительно в целях, предусмотренных частью 1 указанной статьи, и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, в случае, если такое согласие требуется (часть 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ).

Таким образом, в действиях Администрации г. Муравленко имеются признаки нарушения порядка, установленного статьёй 20 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ, и могут квалифицироваться по пункту 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

В нарушение предусмотренных Законом о защите конкуренции процедур Администрация города Муравленко согласие антимонопольного органа на предоставление соответствующей преференции Учреждению не получила, тем самым обеспечила для Учреждения преимущество, которое предоставляет 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.

Согласно ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных [главой 5](#) закона.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

При изложенных обстоятельствах Администрацией г. Муравленко при издании распоряжения от 04.03.2013 №297, которым предусмотрено предоставление муниципальному автономному учреждению «Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ» субсидии на иные цели (создание трёх тематических телепрограмм анти-экстремистской направленности), а фактически для удовлетворения нужд органа местного самоуправления, допущено нарушение ч.ч.1,3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, устанавливающей запрет на совершение антиконкурентных действий и на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

В соответствии с п. 2 ст. 22 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и принимает меры по прекращению выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

На основании п. 3 ч. 1 ст. 23 антимонопольный орган принимает решения и выдает органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам и организациям обязательные для исполнения предписания, в том числе о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Учитывая то, что на момент рассмотрения дела по существу, фактически телепрограммы были изготовлены, субсидия израсходована, Комиссия считает выдачу предписания нецелесообразной.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23, ч.ч. 1, 2 статьи 39, частями

1-4 статьи 41, ст.ст. 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ямало-Ненецкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Муравленко нарушившей требования п. 7 ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в части предоставления МАУ «Телерадиокомпания «Муравленко-ТВ» муниципальной преференции (распоряжение от 04.03.2013 № 297) - субсидии на иные цели (на создание трёх тематических телепрограмм антиэкстремистской направленности) в размере 426000 руб. в нарушение требований, установленных [главой 5](#) Закона о защите конкуренции, а также допущения совершения действий, направленных на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта.

2. Должностному лицу Ямало-Ненецкого УФАС России рассмотреть вопрос о возбуждении административного производства в отношении должностного лица Администрации МО г. Муравленко по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

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

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой принятия решения.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии