РЕШЕНИЕ

по делу № 166-ФАС52-10/17

Новгород

г. Нижний

Резолютивная часть решения оглашена: 26 апреля 2017
года

В полном объеме решение изготовлено: 15 мая 2017 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области (далее – Нижегородское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель
Комиссии:

- заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

- начальник отдела контроля органов государственной власти;
- ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов государственной власти;

рассмотрев дело № 166-ФАС52-10/17 в открытом заседании с объявлением резолютивной части решения в отношении Правительства Нижегородской области (Кремль, корпус 1, г.Н.Новгород, 603082) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.06 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии:

- Р. – представителя Правительства Нижегородской области по доверенности от 03.03.2017 № 41;

- К. – представителя министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области (по доверенности от 13.03.2017 № 302-01-09-4/17);

УСТАНОВИЛА:

27.10.2016 Законодательным собранием Нижегородской области принято постановление № 14-VI, согласно которому принят Закон Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 2016 год» (внесенный Губернатором области (проект 2147-5).

В силу пункта 2 данного постановления Правительству Нижегородской области рекомендовано в срок до 1 декабря 2016 года разработать и принять нормативный акт, определяющий категории юридических лиц, имеющих право на получение субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области, условия и порядок предоставления субсидий и возвращения в областной бюджет.

Во исполнение указанного поручения Правительством Нижегородской области принято постановление № 804 от 24.11.2016.

Пунктом 2.1 Положения предусмотрено, что субсидии имеют целевое назначение.

В силу пункта 2.2. Положения субсидии предоставляются в целях возмещения части затрат организаций на переработку сахарной свеклы.

В настоящее время действуют следующие государственные и региональные программы, предусматривающие поддержку субъектов, осуществляющих свою деятельность на рынках производства и переработки сельскохозяйственной продукции (в том числе на рынке свеклосахарного производства):

- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717;

- региональная программа развития агропромышленного комплекса Нижегородской области, утвержденная постановлением Правительства Нижегородской области от 28.04.2014 № 280;

- экономически значимая программа развития свеклосахарного производства в Нижегородской области на 2015-2017 годы, утвержденная Приказом министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 19.12.2014 № 179.

Вышеуказанные программы содержат комплекс программных мероприятий, направленных на развитие данной отрасли, в том числе:

- субсидирование части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям по приобретению техники для выращивания сахарной свеклы,

- мероприятия по расширению посевных площадей и роста урожайности сахарной свеклы;

- мероприятия по реконструкции и модернизации имеющих мощностей;

- строительство, реконструкция и модернизация объектов по хранению готовой продукции, сырья и вторичных ресурсов его переработки.

Таким образом, действующие программы поддержки свеклосахарного производства не предусматривают предоставления сельхозпроизводителям субсидий в целях возмещения части затрат на переработку сахарной свеклы.

Постановление Правительства Нижегородской области от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области» не содержит обязательств получателя субсидии направлять данные денежные средства на развитие свеклосахарного производства согласно мероприятиям, предусмотренным действующими государственными и региональными программами.

По результатам проведенного анализа, Нижегородским УФАС России выявлено, что в действиях Правительства Нижегородской области по изданию Постановления № 804 содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 30.12.2016 в адрес Правительства Нижегородской области направлено предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно отменить постановление Правительства Нижегородской области от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области» в срок до 01.02.2017.

О выполнении предупреждения Правительству Нижегородской области надлежало сообщить в Нижегородское УФАС России в течение трех дней со дня

окончания срока, установленного для его выполнения.

02.02.2017 в адрес Нижегородского УФАС России поступило письмо Правительства Нижегородской области об отклонении указанного предупреждения.

Следовательно, Предупреждение Правительством Нижегородской области не исполнено.

Приказом Нижегородского УФАС России от 09.02.2017 № 28 возбуждено дело № 166-ФАС52-10/17 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Правительством Нижегородской области.

При рассмотрении дела 16.03.2017 представитель Правительства Нижегородской области пояснил, что перечень мероприятий государственной программы, включая мероприятия подпрограмм, должен содержаться в плане реализации государственной программы. План реализации государственной программы «Развитие агропромышленного комплекса Нижегородской области» утверждён приказом министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 12.01.2016 №2, содержит пункт 1.1.8 предусматривающий субсидии на поддержку свеклосахарного производства в размере 125 млн. рублей.

05.04.2017 Комиссией Нижегородского УФАС России вынесено заключение об обстоятельствах дела, согласно которому действия Правительства Нижегородской области по изданию Постановления от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области» являются нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

24.04.2017 министерство сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области представило объяснения, в которых сообщило, что Порядок предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области предусматривает предоставление субсидии не с соответствии с экономически значимой программой «Развитие свеклосахарного производства в Нижегородской области на 2015-2017 годы», утвержденной Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 19.12.2014 № 179.

Рассмотрение дела по существу состоялось 26.04.2017.

При рассмотрении дела по существу представитель ответчика пояснил, что поддержка свеклосахарного производства в план реализации государственной программы «Развитие агропромышленного комплекса Нижегородской области», утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 28.04.2014 № 280 была включена в указанный план только 02.03.2017.

Правительство Нижегородской области и Министерство сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области указывают, что предоставление рассматриваемой субсидии планировалось в рамках экономически значимой программы «Развитие свеклосахарного производства в Нижегородской области на 2015-2017 годы», утвержденной Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 19.12.2014 № 179, однако фактически осуществлено в соответствии с пп. 2 ч.2 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Изучив материалы дела, заслушав выступления привлеченных по делу лиц, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации (далее - ГК РФ).

Частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Конституционные принципы единого рынка и поддержки конкуренции как основы построения экономической системы Российской Федерации определяют наличие в антимонопольном законодательстве механизмов, устанавливающих пределы влияния органов исполнительной власти и органов местного самоуправления РФ на условия функционирования товарных рынков.

Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331.

Согласно пунктам 1 и 2 названного Положения Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения, о которых составляют государственную тайну).

Руководство деятельностью Федеральной антимонопольной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 Положения Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Нижегородское УФАС России осуществляет свою деятельность в рамках

полномочий, определенных статьей 23 Закона о защите конкуренции и Положением о территориальном органе федеральной антимонопольной службы, утвержденным Приказом ФАС России от 23.07.2015 № 649/15.

Статья 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» закрепляет, что антимонопольный орган осуществляет полномочия по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Согласно паспорту экономически значимой программы «Развитие свеклосахарного производства в Нижегородской области на 2015-2017 годы», утвержденная Приказом министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 19.12.2014 № 179 основанием для разработки программы являются:

- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717;
- региональная программа «Развитие агропромышленного комплекса Нижегородской области», утвержденная постановлением Правительства Нижегородской области от 28.04.2014 № 280.

Основными мероприятиями программы (согласно паспорту программы и разделу б) являются:

- техническая и технологическая модернизация производителей сахарной свеклы (субсидирование части затрат сельскохозяйственным производителям по приобретению техники для выращивания сахарной свеклы);
- создание сырьевой базы для производства сахара из сахарной свеклы путем расширения посевных площадей и роста урожайности сахарной свеклы;
- повышение эффективности переработки сахарной свеклы за счет реконструкции и модернизации имеющихся мощностей;
- строительство, реконструкция и модернизация объектов по хранению готовой продукции, сырья и вторичных ресурсов переработки.

Правительством Нижегородской области принято постановление № 804 от 24.11.2016, которым утвержден Порядок предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области

Пунктом 2.1 Положения предусмотрено, что субсидии имеют целевое назначение.

В силу пункта 2.2. Положения субсидии предоставляются в целях возмещения части затрат организаций на переработку сахарной свеклы.

Постановление Правительства Нижегородской области от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области» не содержит обязательств получателя субсидии направлять данные денежные средства на развитие свеклосахарного производства согласно мероприятиям,

предусмотренным действующими государственными и региональными программами.

Довод Правительства Нижегородской области о том, что субсидии на возмещения затрат обязанность получателя субсидии направлять полученные денежные средства на развитие свеклосахарного производства не предполагается, противоречит позиции министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области, изложенной в письме от 18.12.2016 № 302-06-16-670/16, согласно которой масштабное развитие переработки сахарной свеклы будет способствовать динамичному развитию подотрасли в свеклосеющих муниципальных образованиях в краткосрочной перспективе до 2019 года.

Согласно указанному письму министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области предоставление субсидий из областного бюджета в 2016 году на компенсацию части затрат на переработку сахарной свеклы планируется в рамках действующей значимой программы «Развитие свеклосахарного производства в Нижегородской области на 2015-2017 годы», в сумме 125 млн. рублей, что составляет 15% от затрат на переработку 145 тыс. тонн сахарной свеклы.

Комиссия отмечает, что указанная программа не содержит мероприятия по компенсации части затрат на переработку сахарной свеклы.

Кроме того, согласно финансово-экономическому обоснованию государственной поддержки свеклосахарного производства Нижегородской области, представленному 14.12.2016 министерством сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области, основным предприятием, занимающимся переработкой сахарной свеклы в Нижегородской области является АО «Сергачский сахарный завод», паспортная мощность которого позволяет переработать в сезон 300-320 тыс. тонн сахарной свеклы. В течение последних лет производственная мощность сахарного завода использовалась на 50%. Производственное оборудование физически и морально устарело – износ составляет около 70%. Также финансово-экономическое обоснование перечисляет основные причины нестабильной работы данной организации.

Рассматривая довод ответчика, о том, что любой хозяйствующий субъект, осуществляющий переработку сахарной свеклы на территории Нижегородской области, в том числе и на арендованных площадях, имел право обратиться за обращением субсидии, Комиссия отмечает следующее.

Согласно представленному Управлением сельского хозяйства администрацией Сергачского муниципального района Нижегородской области от 08.12.2016 № 124 реестру на предоставление субсидии из областного бюджета на поддержку свеклосахарного производства объем переработанной АО «Сергачский сахарный завод» сахарной свеклы за текущий год в зачетном весе составляет 166520 тонн. С учетом размера субсидии за единицу продукции (за 1 тонну 751 рубль), утвержденным приказом министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 02.12.2016 № 163, размер субсидии АО «Сергачский сахарный завод» составляет 125056520 (Сто двадцать пять миллионов пятьдесят шесть тысяч пятьсот двадцать рублей), что практически идентично размеру субсидии, определенному постановлением Законодательным собранием Нижегородской области от 27.10.2016 № 14-VI, согласно которому принят Закон Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 2016 год» - о

выделении 125 000 000 рублей.

Вышеуказанное, по мнению Комиссии, может свидетельствовать о том, что при принятии спорного постановления Правительство Нижегородской области руководствовалось целью разработки нормативного правового акта, для предоставления безвозвратной субсидии конкретному хозяйствующему субъекту, без возложения на получателя субсидии обязательств на вложение полученных денежных средств на развитие данного предприятия и отрасли в целом.

Использование полученной субсидии не на цели, предусмотренные действующими государственными, региональными и экономически значимыми программами, создает получателю преимущество в осуществлении хозяйственной деятельности.

Показатели результативности использования субсидии согласно спорному постановлению Правительства Нижегородской области являются номинальными, поскольку предоставление субсидии подразумевается по факту переработки сахарной свеклы, и никоим образом не влияют на дальнейшее стимулирование развития свеклосахарного производства на территории Нижегородской области.

В соответствии с письмом министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 18.12.2016 № 302-06-16-670/16 по итогам реализации мероприятий по поддержке свеклосахарной отрасли в 2016 году с 2017 года предусматривается поэтапное увеличение производственных мощностей по переработке сахарной свеклы до 8 тыс. тонн в сутки к 2019 году. На первом этапе реконструкции (2017 год) предусматривается реконструкция и капитальный ремонт имеющихся объектов, на втором этапе (2018 год) предполагается осуществить строительство дополнительных и развитие имеющихся производственных мощностей. Третий (завершающий) этап реконструкции в 2019 году предусматривает установку необходимого оборудования для эффективного функционирования нового производства.

Однако, проведение указанных мероприятий (направление полученных денежных средств на реконструкция и капитальный ремонт имеющихся объектов и производственных мощностей) не является обязательным для получателя субсидии в соответствии с постановлением Правительства Нижегородской области от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области».

Довод заявителя о том, что План реализации государственной программы «Развитие агропромышленного комплекса Нижегородской области» содержит пункт 1.1.8, предусматривающий субсидии на поддержку свеклосахарного производства в размере 125 млн. рублей отклоняется Комиссией на том основании, что указанный пункт был внесен в данный план Приказом министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 02.03.2017 № 21, т.е. после издания спорного постановления Правительства Нижегородской области от 24.11.2016 № 804 и выделения денежных средств АО «Сергачский сахарный завод».

Таким образом, действия Правительства Нижегородской области по изданию постановления от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области» являются нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что может повлечь

недопущение, ограничение или устранение конкуренции.

Согласно части 5 статьи 39 Закона о защите конкуренции, если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

В связи с выявленными нарушениями, а также в связи с тем обстоятельством, что Постановление от 24.11.2016 № 804 является действующим, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи Правительству Нижегородской области предписания об отмене акта, нарушающего требования антимонопольного законодательства.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1, 5 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 Правительство Нижегородской области нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.
2. Выдать Правительству Нижегородской области предписание об отмене нормативного акта, нарушающего антимонопольное законодательство.
3. Передать материалы уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии:

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения

антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 166-ФАС52-10/17

26 апреля 2017 года

г. Нижний Новгород

Комиссия Нижегородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель
Комиссии:

- заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

- начальник отдела контроля органов государственной власти;
- ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов государственной власти,

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 26 апреля 2017 года по делу №166-ФАС52-10/17 о нарушении Правительством Нижегородской области (Кремль, корпус 1, г.Н.Новгород, 603082) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Правительству Нижегородской области **в срок до 31 мая 2017 года** отменить постановление Правительства Нижегородской области от 24.11.2016 № 804 «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидий на поддержку свеклосахарного производства в Нижегородской области», нарушающее требования антимонопольного законодательства.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии:

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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