

Министру социальной политики

Нижегородской области

Г.

603950, г. Нижний Новгород,

ул. Деловая, д. 9

Правительство

Нижегородской области

603082, г. Н.Новгород, Кремль, корпус 1

ООО «Рябинка»

606534, Нижегородская обл,

Городецкий район,

с. Бриляково, ул. Школьная, д. 2

РЕШЕНИЕ

по делу № 1018-ФАС52-10/17

Новгород

г. Нижний

Резолютивная часть решения оглашена: 17 октября 2017
года

В полном объеме решение изготовлено: 31 октября 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 № 1018-ФАС52-10/17 в открытом заседании с объявлением резолютивной части решения в отношении Правительства Нижегородской области (Кремль, корпус 1, г.Н.Новгород, 603082) и министерства социальной политики Нижегородской области (далее – министерство) (603950, г. Н.Новгород, ул. Деловая, д. 9) 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;

- С. – представителя министерства по доверенности от 16.11.2016 № 318-390Д;

УСТАНОВИЛА:

11.01.2017 в Нижегородское УФАС России поступило обращение ООО «Рябинка» по поводу действий, министерства социальной политики Нижегородской области содержащих, по мнению заявителя, признаки нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проведенного анализа выявлено следующее.

Постановлением Правительства Нижегородской области от 09.12.2015 № 807 утвержден Порядок предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на выплату компенсаций расходов поставщикам социальных услуг, включённым в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа) (далее – Порядок № 807).

В действиях министерства социальной политики Нижегородской области по выплате компенсаций расходов поставщикам социальных услуг, включённым в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа) в размере, меньше установленного подушевого норматива финансирования в соответствии с Порядком № 807.

Нижегородским УФАС России усмотрены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях министерства социальной политики Нижегородской области при применении Порядка № 807.

В связи с данными обстоятельствами на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции территориальный орган ФАС России предупредил министерство социальной политики Нижегородской области о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства в срок до 28 апреля 2017 года.

02.05.2017 в адрес Нижегородского УФАС России поступило письмо министерства социальной политики Нижегородской области о несогласии с выданными предупреждением.

Документов, подтверждающих исполнение Предупреждения Нижегородского УФАС России не представлено.

Таким образом, Предупреждение министерством социальной политики Нижегородской области не исполнено, доказательств обратного не представлено.

В силу части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

17.05.2017 Нижегородским УФАС России возбуждено дело № 1018-ФАС52-10/17 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении министерства социальной политики Нижегородской области.

Определением по настоящему делу от 07.07.2017 Правительство Нижегородской области привлечено к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица.

21.07.2017 Правительству Нижегородской области выдано Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства в срок до 10.08.2017.

Определением по данному делу от 16.08.2017 года Правительство Нижегородской области привлечено к участию в деле в качестве ответчика.

19.09.2017 Комиссией вынесено заключение об обстоятельствах дела № 1018-ФАС52-10/17, согласно которому действия Правительства Нижегородской области от 09.12.2015 № 807 по утверждению Порядка предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на выплату компенсаций расходов поставщикам социальных услуг, включённым в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа) являются нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно заключению об обстоятельствах дела № 1018-ФАС52-10/17 в действиях министерства социальной политики Нижегородской области отсутствует нарушение антимонопольного законодательства.

Рассмотрение дела по существу состоялось 17.10.2017.

При рассмотрении дела представитель Правительства Нижегородской области сообщил, что рассматриваемый в рамках настоящего дела пункт 3.1. Порядка № 807, был предметом судебного обжалования в Нижегородской районном суде по делу № 3а-281/2017 и признан законным решением от 21.08.2017.

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 пункту 3.1 Порядка № 807 размер субсидии из областного бюджета определяется по формуле:

где:

S_i - размер Субсидии i -му поставщику социальных услуг;

P_j - количество социальных услуг, оказанных поставщиком социальных услуг в соответствии с договором о предоставлении социальных услуг на основании индивидуальной программы j -го получателя социальных услуг;

T - тариф на социальную услугу, ежегодно утверждаемый поставщиком социальной услуги;

O_j - сумма, подлежащая оплате j -м получателем социальных услуг в соответствии с договором о предоставлении социальных услуг и индивидуальной программой, имеющим право на получение социальных услуг согласно действующему законодательству за частичную плату.

В случае, если тарифы поставщика социальных услуг превышают подушевые нормативы финансирования социальных услуг на аналогичные услуги, ежегодно утверждаемые Министерством, при расчете размера субсидии применяются подушевые нормативы финансирования социальных услуг.

Вместе с тем, в случае, когда тарифы поставщика превышают подушевые нормативы, происходит компенсация, при которой возмещаются затраты не в размере подушевых нормативов, а размере подушевого норматива за вычетом суммы, оплачиваемой получателем социальной услуги (т.е. размер подушевого норматива подставляется в формулу).

Подушевые нормативы финансирования указанных услуг утверждены приказом министерства здравоохранения Нижегородской области от 18.02.2016 № 86/1 «Об утверждении подушевых нормативов финансирования отдельных видов социальных услуг за счет средств областного бюджета на 2016 год» и составляют 16296 рублей для пациентов психоневрологических интернатов.

Тариф на социальные услуги, оказываемые ООО «Рябинка» в 2016 году составляет 23700 рублей (тариф утверждён исполнительным директором ООО «Рябинка» Ф.

24.12.2015 с обоснованным расчетом).

Приказом ГБУ «Борский психоневрологический интернат» от 24.12.2015 № 219 утвержден тариф на аналогичные услуги в размере 23440,50 рублей.

Приказом ГБУ «Городецкий психоневрологический интернат» от 25.12.2014 № 504 утвержден тариф на соответствующие услуги в размере 23630,19 рублей.

Таким образом, фактические затраты (тарифы) на указанные услуги ГБУ и хозяйствующих субъектов сопоставимы и в целом находятся на одинаковом ценовом уровне.

При этом, возмещение затрат ГБУ за оказанные социальные услуги осуществляется в размере подушевого норматива финансирования (16296 рублей). Кроме того, разницу между тарифом на данные услуги полученной компенсацией, ГБУ получают из средств получателей социальных услуг (удерживается из пенсий) в размере не превышающем 75% среднедушевого дохода получателя рассматриваемых услуг. Таким образом, ГБУ имеют возможность покрывать фактические затраты на предоставляемые услуги согласно размеру утвержденного тарифа.

Данный порядок закреплен, в том числе постановлением Правительства Нижегородской области от 06.05.2015 № 286 «Об утверждении размера платы за предоставление социальных услуг и порядка ее взимания в государственных учреждениях социального обслуживания Нижегородской области».

Однако вследствие того, что при расчёте размера компенсаций хозяйствующим субъектам за предоставленные услуги, норматив финансирования подставляется в формулу, для данных организаций установлен предел на получение прибыли за оказываемые услуги в размере подушевого норматива финансирования. Следовательно, фактические затраты не окупаются организацией.

Таким образом, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих данные услуги, установлен максимальный предел получения прибыли (цена за оказываемую услугу) в размере подушевого норматива финансирования на текущий год.

Вследствие вводимого ограничения в отношении цены оказываемой услуги, за счет самостоятельных действий хозяйствующий субъект не имеет возможности влиять на общие условия обращения товара на товарном рынке (в данном случае рынке поставщиков социальных услуг на территории Нижегородской области).

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что конкуренция – это 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.

Согласно антимонопольному законодательству все хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на каком-либо рынке, должны быть поставлены в равные условия с тем, чтобы каждый из них за счет самостоятельных действий был способен повлиять на условия обращения товара на рынке, что одновременно исключает возможность одностороннего влияния на условия обращения товара какого-либо одного субъекта.

Указанные обстоятельства являются ограничением в отношении предоставления

социальных услуг хозяйствующими субъектами и необоснованным препятствием осуществлению деятельности поставщиками социальных услуг, включенными в Реестр.

При этом, получатель социальной услуги, (получивший путевку на нахождение в стационарном интернате и имеющий право на получение социальных услуг за частичную плату) имеет право самостоятельно выбрать поставщика социальных услуг (учреждение либо организацию) из Реестра, при наличии свободных мест.

Таким образом, предоставляя гражданину такое право, уполномоченным органом власти принимается обязательство осуществить финансирование получения данным лицом социальной услуг в размере, не менее подушевого норматива финансирования.

Вместе с тем, оплата за предоставленные услуги получателям данных услуг, заключившим договоры с хозяйствующими субъектами (а не с ГБУ) производится в меньшем объеме, а именно: подушевой норматив за вычетом суммы, оплаченной гражданином.

Данные обстоятельства (размер финансирования, а следовательно и затраты определяют качество предоставляемых услуг) также влияют на выбор граждан поставщиков социальных услуг.

В силу части 8 статьи 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах социального обеспечения) если гражданин получает социальные услуги, предусмотренные индивидуальной программой, у поставщика или поставщиков социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа), поставщику или поставщикам социальных услуг выплачивается компенсация в размере и в порядке, которые определяются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

При установлении порядка и размера выплат компенсации поставщикам социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа), орган исполнительной власти обязан соблюдать требования, установленные действующим законодательством, в том числе Законом о защите конкуренции.

Установление различных порядков расчетов с государственными и негосударственными поставщиками социальных услуг не должен повлечь возникновение дискриминационных условий ведения хозяйственной деятельности.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Комиссия приходит к выводу, что устанавливаемый Порядком № 807 алгоритм расчета размера компенсации негосударственным поставщикам социальных услуг – в размере менее подушевого норматива финансирования (в случаях, когда фактическими тариф поставщика превышает установленный норматив

финансирования), хозяйствующие субъекты фактически устраняются с указанного рынка вследствие невозможности вести прибыльную предпринимательскую деятельность.

Комиссия также отмечает, что рынок социальных услуг включен в проект Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2017-2019 годы в качестве приоритетного. Целевым показателем эффективности проводимых мероприятий является обеспечение возможности участия в оказании социальных услуг негосударственным организациям на недискриминационной основе.

Рассматривая довод Правительства Нижегородской области о том, что пункт 3.1. Порядка № 807 признан законным решением Нижегородского районного суда по делу № 3а-281/2017 от 21.08.2017, Комиссия руководствуется следующим.

Согласно решению Нижегородского районного суда по делу № 3а-281/2017 от 21.08.2017 (абзац 1 на странице 11) оспариваемым нормативным правовым актом Правительства Нижегородской области (Порядок № 807) никаких преимуществ кому-либо из негосударственных поставщиков социальных услуг не предоставляется. Указанное решение также содержит довод (абзац 5 на странице 11) о том, что положения пункта 3.1 (пункт 2.8 в редакции от 11.07.2017) Порядка № 807 предполагают применение одинакового порядка определения размера субсидии в отношении всех негосударственных поставщиков социальных услуг, не позволяет применять эту формулу различно в отношении кого-либо из указанных субъектов.

Комиссия отмечает, что в силу статьи 25 Закона об основах социального обеспечения Реестр поставщиков социальных услуг (далее - Реестр) формируется в субъекте Российской Федерации.

Пунктом 4 статьи 3 Закона об основах социального обеспечения определено, что поставщик социальных услуг - юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание.

В соответствии с пунктом 7 статьи 8 Закона об основах социального обеспечения к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания относится формирование и ведение Реестра поставщиков социальных услуг.

Приказом министерства социальной политики Нижегородской области от 30.03.2016 № 180 утверждено Положение о формировании и ведении реестра поставщиков социальных услуг в Нижегородской области (далее - Положение).

Согласно пункту 4 Положения в Реестр включаются поставщики социальных услуг - юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и (или) индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание на территории Нижегородской области

Таким образом, в Реестр включаются все поставщики социальных услуг независимо от их организационно-правовой формы на территории Нижегородской области, которые являются участниками единого товарного рынка (услуг по предоставлению социальных услуг гражданам), географические границы которого распространяются на всю территорию Нижегородской области.

Следовательно, решением Нижегородского районного суда по делу № 3а-281/2017

от 21.08.2017 неверно определен круг участников рынка товарного рынка услуг по предоставлению социальных услуг гражданам на территории Нижегородской области, а именно: необоснованно осуществлено разделение участников в зависимости от порядка расчетов возмещения расходов (государственных и негосударственных организаций социального обслуживания).

Исследовав материалы дела, Комиссия приходит к выводу, что действия Правительства Нижегородской области от 09.12.2015 № 807 по утверждению Порядка предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на выплату компенсаций расходов поставщикам социальных услуг, включённым в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа) являются нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку на момент вынесения решения по настоящему делу Порядок № 807 является действующим, у министерства социальной политики Нижегородской области отсутствовали правовые основания не руководствоваться спорным нормативным правовым актом, в связи с чем, Комиссия приходит к выводу об отсутствии в действиях министерства социальной политики Нижегородской области нарушения антимонопольного законодательства.

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 Порядок № 807 является действующим, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи Правительству Нижегородской области предписания о внесении изменений в акт, нарушающий требования антимонопольного законодательства.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1, 5 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьёй 48, 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 изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.
3. Прекратить производство по делу в отношении министерства социальной политики Нижегородской области.
4. 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.

Правительство

Нижегородской области

603082, г. Н.Новгород, Кремль, корпус 1

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1018-ФАС52-10/17

17 октября 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 17 октября 2017 года по делу №1018-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 11 декабря 2017 года** внести изменения в пункт 3.1 Порядка предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на выплату компенсаций расходов поставщикам социальных услуг, включённым в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа), утвержденного Постановлением Правительства Нижегородской области от 09.12.2015 № 807, таким образом, чтобы компенсация расходов поставщикам социальных услуг, включённым в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа), чьи тарифы превышают подушевые нормативы финансирования,

осуществлялась в размере, не менее установленного подушевого норматива финансирования, утвержденного уполномоченным органом на соответствующий год.

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.