

РЕШЕНИЕ

по делу № 21
Исходящий № 1421/02 о 29.04.2011

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 21 апреля 2011 года
В полном объеме решение изготовлено 29 апреля 2011 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

- <.....> – председатель Комиссии, руководитель Управления,
 - <.....> – член Комиссии, заместитель руководителя Управления - начальник отдела антимонопольного контроля,
 - <.....> - член Комиссии, главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления,
- при участии:

- главного консультанта комитета правового обеспечения Администрации области <.....>, доверенность от 17.02.2011 № <...>;
 - специалиста областного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования специалистов «Новгородский институт развития образования» (далее ОАОУ «НИРО») <.....>, доверенность от 16.02.2011;
 - Ректора ОАОУ «НИРО» <.....>,
- рассмотрев дело № 21 по признакам нарушения Администрацией Новгородской области пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Постановлением Администрации области от 07.07.2006 № 317 утверждена областная целевая Программа развития образования и науки на 2006 - 2010 годы (далее – Программа).

Комиссией установлено, что Администрацией области в соответствии с принятыми Постановлениями от 22.11.2010 № 555 «О внесении изменений в областную целевую Программу развития образования и науки на 2006 – 2010 годы» и от 27.01.2010 № 24 «О внесении изменений в областную целевую Программу развития образования и науки на 2006 – 2010 годы» предусмотрено выделение средств из областного бюджета в виде субсидий ОАОУ «НИРО» в сумме 1,4113 млн. руб. Комитет финансов Новгородской области письмом № 04-06 от 27.12.2010 на запрос Управления также сообщил, что в соответствии с Программой в 2008 – 2010 годах выделялись субсидии ОАОУ «НИРО» в объеме 1,4113 млн. рублей.

Также Комитет финансов Новгородской области сообщает, что согласно принятой областной целевой Программе в областном законе об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов также предусмотрены субсидии автономным учреждениям на реализацию мероприятий, предусмотренных программой.

Комитет образования, науки и молодежной политики Новгородской области письмом от 27.12.2010 № 4664 сообщает, что им было выдано государственное задание ОАОУ «НИРО» на выполнение мероприятий областной целевой Программы, исполнителем которых является указанное автономное учреждение. Финансирование выполнения государственного задания осуществлялось Комитетом путем предоставления субсидий в соответствии с областным законом об областном бюджете и целевой Программой. Субсидии ОАОУ «НИРО» в 2010

году были выделены: в сумме 911,3 тыс. руб. - на повышение квалификации работников образования в использовании новых информационных технологий, 500 тыс. руб. - на развитие системы дистанционного обучения.

В материалы дела ОАОУ «НИРО» 01.04.2011 (вх.1823,1824), представлены следующие документы:

- перечень видов деятельности, приносящих доход, осуществлявшихся ОАОУ «НИРО» в течение 2009, 2010 годов,
- копия лицензии на право осуществления образовательной деятельности,
- перечень наименований видов товаров (работ, услуг), объем товаров в стоимостном выражении, произведенных (оказанных) ОАОУ «НИРО» в 2009, 2010 годах, с указанием кодов видов

продукции,

- копия Устава,
- копия бухгалтерской отчетности за 2009, 2010 годы.

Из представленных документов и пояснений Комиссии представителей ОАОУ «НИРО» на заседании Комиссии следует, что ОАОУ «НИРО» является хозяйствующим субъектом, осуществляющим помимо предоставления образовательных услуг дополнительного образования (повышения квалификации) и другие виды деятельности, приносящие доход (предоставление иногородним слушателям общежития, оказание консалтинговых, информационных, маркетинговых, рекламных услуг, аренда нежилых помещений).

На рассмотрении дела представитель Администрации области пояснил, что Программой на 2006-2010 годы предусмотрены мероприятия, в том числе по повышению квалификации работников образования и по развитию системы дистанционного обучения, исполнителями которых являются Комитет и ОАОУ «НИРО». То есть суть мероприятий не предоставление субсидии автономному учреждению, а повышение квалификации работников сферы образования и развитие системы дистанционного обучения.

Согласно пояснениям Администрации области, денежные средства по указанным мероприятиям предусмотрены главному распорядителю средств областного бюджета – Комитету, который является органом исполнительной власти Новгородской области, исполняющим государственные полномочия в сфере образования, науки и молодежной политике. Полномочиями Комитета являются, в том числе, организация дополнительного образования и повышения квалификации работников образовательных учреждений. Таким образом, Администрация области предусматривала средства на реализацию данных мероприятий по Программе на 2006-2011 годы Комитету, как главному распорядителю и получателю средств областного бюджета, предусмотренных на реализацию полномочий Комитета.

Кроме того, по мнению представителя Администрации области, предоставление субсидий автономному учреждению в силу пункта 4 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является государственной преференцией, поскольку предоставление субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации автономным учреждениям предусмотрено Федеральным законом от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее Закон об автономных учреждениях) и Бюджетным кодексом Российской Федерации, и, соответственно при предоставлении такой субсидии не требуется соблюдение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

В связи с вышеизложенным, Администрация области считает, что принятые ею акты, а именно - Постановления от 22.11.2010 № 555 «О внесении изменений в областную целевую Программу развития образования и науки на 2006 – 2010 годы» и от 27.01.2010 № 24 «О внесении изменений в областную целевую Программу развития образования и науки на 2006 – 2010 годы», которыми предусмотрены субсидии ОАОУ «НИРО» из областного бюджета, не имеют признаков нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При этом представитель Администрации области пояснил Комиссии, что исполнители Программы определялись заказчиком Программы, то есть Комитетом, конкурсный отбор исполнителей Программы при этом не проводился.

Представители ОАОУ «НИРО» на рассмотрении дела поддержали позицию Администрации области, что нарушений антимонопольного законодательства при предоставлении субсидии учреждению Администрацией области не допущено. Кроме того, представители ОАОУ «НИРО» считают, что в рассматриваемом случае предоставление субсидий автономному учреждению предусмотрено областным законом о бюджете, в связи с чем согласия антимонопольного органа на предоставление такой государственной преференции в силу пункта 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции не требуется.

Изучив имеющиеся в деле материалы и заслушав пояснения сторон Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с 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 или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается 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 частности, пунктом 7 части 1 указанной статьи Закона о защите конкуренции запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 настоящего Федерального закона.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона об автономных учреждениях автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

ОАОУ «НИРО» создано в соответствии с распоряжением Администрации Новгородской области от 03.08.2009 № 195-рз путем изменения типа существующего государственного образовательного учреждения «Новгородский региональный центр развития образования» по его инициативе.

Пунктом 2 вышеуказанного распоряжения Администрация Новгородской области (далее – Администрация области) наделила полномочиями учредителя ОАОУ «НИРО» комитет образования, науки и молодежной политики Новгородской области (далее – Комитет).

Согласно пункту 2.1 Устава ОАОУ «НИРО», утвержденного приказом Комитета от 17.09.2009 № 854 (далее – Устав), учреждение создано в целях научного, кадрового, информационного, организационно-методического обеспечения развития образования.

В соответствии с пунктом 2.3 Устава для достижения указанной цели ОАОУ «НИРО», помимо прочего, осуществляет реализацию дополнительных профессиональных образовательных программ повышения квалификации, профессиональной переподготовки, стажировки, в том числе посредством дистанционных технологий.

Пунктом 2.4 Устава предусмотрено, что ОАОУ «НИРО» вправе осуществлять за плату и на одинаковых при оказании услуг условиях и в порядке, установленном федеральными законами, виды деятельности, перечисленные в данном пункте Устава.

Комиссией установлено, что ОАОУ «НИРО» является некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, приносящую ей доход, то есть, согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, является хозяйствующим субъектом.

Рассматриваемыми Постановлениями Администрации области от 22.11.2010 № 555 и от 27.01.2010 № 24 ОАОУ «НИРО» выделены субсидии из областного бюджета на реализацию мероприятий Программы, в том числе, мероприятий, предусмотренных строкой 15.1.4 мероприятий Программы (повышение квалификации работников образования в использовании новых информационных технологий) и строкой 15.1.5 Программы (развитие системы дистанционного обучения).

При этом конкурсный отбор исполнителя мероприятий программы не проводился. По пояснениям представителей ОАОУ «НИРО», данным Комиссии на заседании, указанные мероприятия исполнялись учреждением самостоятельно путем оказания соответствующих образовательных услуг, без привлечения иных лиц.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон о размещении заказов) Закон о размещении заказа применяется в случаях размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, под которыми согласно статье 3 Закона о размещении заказов понимаются, в том числе, потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Таким образом, приобретение работ (услуг), предусмотренных строками 15.1.4, 15.1.5 мероприятий Программы, является государственными нуждами. С данным выводом Комиссии согласился на рассмотрении дела и представитель Администрации области.

Согласно части 1 статьи 4 Закона о размещении заказов государственными заказчиками и муниципальными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации получателем бюджетных средств (получатель бюджетных средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно письму Минэкономразвития от 18.01.2008 № ДО4-90, автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать государственными или муниципальными заказчиками на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Таким образом, в рассматриваемом случае, в понимании Закона о размещении заказов, ОАОУ «НИРО» выступает в качестве поставщика работ (услуг) для государственных нужд, необходимых для реализации региональной целевой программы. При этом, как было указано выше, торги по отбору исполнителя мероприятий, то есть поставщика работ (услуг), не проводились.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 30.12.2008 N 310-ФЗ, действующего на день принятия Постановления Администрации области от 27.01.2010 № 24) определено, что государственные (муниципальные) услуги (работы) – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

Частью 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Закона об автономных учреждениях финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Однако, устанавливаемый нормативными правовыми актами о бюджете порядок предоставления субсидий не должен противоречить действующему законодательству, в том числе положениям Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 1.2 Положения о реестре государственных функций, услуг (работ), исполняемых, оказываемых (выполняемых) органами исполнительной власти области, утвержденного Постановлением Администрации Новгородской области от 05.12.2008 № 439 (ред. от 12.10.2009) (далее – Положение о реестре),

реестр государственных функций, услуг (работ), исполняемых, оказываемых (выполняемых) органами исполнительной власти области, - документ, содержащий информацию о государственных функциях, услугах (работах), исполняемых, оказываемых (выполняемых) органами исполнительной власти области, сформированную в соответствии с Положением;

государственная функция - регулярно осуществляемая органом исполнительной власти области деятельность по реализации или обеспечению реализации своих полномочий;

государственная услуга (работа) - услуга (работа), оказываемая (выполняемая) физическим и (или) юридическим лицам в соответствии с государственным заданием органами исполнительной власти области безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами исполнительной власти области.

Согласно письму комитета государственной гражданской службы Новгородской области от 16.03.2011 № 278-КГС-И, имеющемуся в материалах дела, реестр государственных функций, услуг (работ), исполняемых, оказываемых (выполняемых) органами исполнительной власти области ведется, он размещен на портале Администрации области (<http://region.adm.nov.ru/region/administrative-reform/>).

В названный реестр включены сведения о государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) комитетом (разделы 7.1, 7.2 реестра), а также сведения о государственных услугах, предоставляемых подведомственными Комитету государственными учреждениями (раздел 7.3 реестра).

Все перечисленные государственные услуги (функции) предоставляются (исполняются) в соответствии с утвержденными административными регламентами предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций).

Информация о порядке предоставления (исполнения) Комитетом государственных услуг (функций), а также административные регламенты предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций) размещены в областной государственной информационной системе

«Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Новгородской области (<http://pgu.nov.ru/web/guest/main>). Услуги по повышению квалификации работников образования в использовании новых информационных технологий и развитию системы дистанционного обучения в указанном реестре отсутствуют.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия считает, что автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать государственными заказчиками на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Кроме того, из положений вышеприведенных федеральных законов и нормативных правовых актов следует, что в рассматриваемом случае ОАОУ «НИРО» оказывает не государственные услуги, а выполняет работы (оказывает услуги) в обеспечение государственных нужд по реализации Программы.

Таким образом, довод Администрации области о том, что субсидия ОАОУ «НИРО», предоставленная на основании Постановлений Администрации области от 22.11.2010 № 555 и от 27.01.2010 № 24, в соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является государственной преференцией, поскольку предоставление из бюджетов субъекта РФ субсидий автономным учреждениям на выполнение государственного задания по оказанию государственных услуг предусмотрено нормами Закона об автономных учреждениях и Бюджетным кодексом РФ, несостоятелен.

Постановлением Администрации области от 30.09.2010 № 463 утверждена долгосрочная областная целевая программа «Развитие образования и науки с Новгородской области на 2011 – 2015 годы. Предоставление субсидий автономным учреждениям указанной программой не предусмотрено.

Довод представителей ОАОУ «НИРО» о том, что согласия на предоставление государственной преференции не требуется, поскольку субсидии автономным учреждениям на реализацию мероприятий Программы предусмотрены областным законом о бюджете, также несостоятелен.

В соответствии с частью 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции государственная или муниципальная преференция в целях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением указанных в части 3 настоящей статьи случаев, в том числе (пункт 1 части 3 статьи 19), если такая преференция предоставляется, в том числе, на основании федерального закона, 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. Однако в Областном законе Новгородской области от 25.12.2009 N 662-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» предусмотрены субсидии автономным учреждениям на реализацию мероприятий Программы, но не указаны конкретные получатели, в том числе отсутствует какое-либо упоминание об ОАОУ «НИРО».

Согласно пункту 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции государственными и муниципальными преференциями является предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями 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.

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

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

Комиссия обращает внимание, что Законом о защите конкуренции предусмотрена возможность предоставления преференции в целях развития образования и науки (пункт 2 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является государственной или муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, проводимых в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также по результатам иных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Как было указано выше, торгов по отбору исполнителя мероприятий Программы, которому была бы

предоставлена субсидия на их реализацию, не проводилось.

С заявлением о даче согласия на предоставление государственной преференции ОАОУ «НИРО» в виде субсидии Администрация области в Управление не обращалась.

На основании изложенного Комиссия сделала вывод, что Администрация области в рассматриваемом случае нарушила порядок предоставления государственной преференции, установленный главой 5 настоящего Закона о защите конкуренции.

При принятии постановлений о выделении бюджетных средств ОАОУ «НИРО» Администрация Новгородской области осуществила действия, которые могут привести к недопущению, ограничению конкуренции на рынке услуг по дополнительному профессиональному образованию (повышению квалификации (повышения квалификации) работников образования).

Участниками рынка услуг по дополнительному профессиональному образованию (повышения квалификации) в качестве продавца, являются не только государственные образовательные учреждения, но и федеральные государственные образовательные учреждения. Например, на территории Новгородской области таким участником рынка является Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого. Кроме того, географические границы рынка услуг по дополнительному профессиональному образованию (повышению квалификации) работников образования не ограничены территорией Новгородской области и субъектный состав участников рынка, оказывающих такие услуги, не ограничен государственными образовательными учреждениями области и иными образовательными учреждениями, осуществляющими деятельность только на территории области. Таким образом, рынок услуг по дополнительному профессиональному образованию (повышению квалификации) работников образования, в том числе посредством дистанционных технологий обучения, является конкурентным.

Предоставляя субсидию ОАОУ «НИРО» на реализацию мероприятий Программы, а именно на повышение квалификации работников образования и развитие системы дистанционного обучения, в отсутствие публичных процедур (торгов) отбора исполнителя (поставщика) указанных работ (услуг), Администрация области предоставляет преимущество указанному хозяйствующему субъекту, не допускает развитие добросовестной конкуренции на рынке образовательных услуг, что противоречит целям Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов.

Таким образом, Комиссия усматривает в действиях Администрации области нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Новгородской области нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии Постановления от 22.11. 2010 № 555 «О внесении изменений в областную целевую Программу развития образования и науки на 2006 – 2010 годы» и Постановления Администрации Новгородской области от 27.01.2010 № 24 «О внесении изменений в областную целевую Программу развития образования и науки на 2006 – 2010 годы», которыми ОАОУ «НИРО» предоставлена государственная преференция в виде субсидии из областного бюджета в нарушение порядка, установленного главой 5 указанного Федерального закона, что может привести к недопущению, ограничению конкуренции на рынке услуг по дополнительному профессиональному образованию (повышению квалификации) работников образования.

2. Выдать Администрации Новгородской области обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель комиссии

Члены комиссии

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.