

Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

Администрация г. Боровичи

ул. Коммунарная, д. 48, г. Боровичи,

Новгородская область, 174411

Исходящий № 4102/02 от 04.08.2015

РЕШЕНИЕ

по делу № 35

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 03.08.2015

В полном объеме решение изготовлено 04.08.2015

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

председателя Комиссии: Виниченко О.С. - руководителя Управления,

членов Комиссии:

Пашковой Г.Н. - заместителя руководителя Управления – начальника отдела антимонопольного контроля,

Крапивина А.И. - ведущего специалиста-эксперта Управления,

при участии Главы Администрации г. Боровичи Преображенского Б.К., рассмотрев дело № 35 по признакам нарушения части 1 статьи 15, частей 1, 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Закон о защите конкуренции (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В результате проведенной Новгородским УФАС России (далее - Управление) выездной плановой проверки соблюдения Администрацией г. Боровичи (ул. Коммунарная, д. 48, г. Боровичи, Новгородская область, 174411) антимонопольного законодательства установлено следующее.

Распоряжением Администрации г. Боровичи от 23.01.2013 № 11-рг предоставлена субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), МБУК «Городской Дом культуры» в размере 2403920 рублей, и распоряжением Администрации г. Боровичи от 14.01.2014 № 2-рг предоставлена субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), МБУК «Городской Дом культуры» в размере 469910 рублей.

Соглашением от 24.01.2013 № 10 о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), заключенного между Администрацией г. Боровичи и МБУК «Городской Дом культуры» установлен порядок и условия предоставления субсидии в 2013 году в размере 2403920 рублей.

Распоряжением Администрации г. Боровичи от 23.01.2013 № 13-рг предоставлена субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), МБУ «Центр по работе с населением» в размере 8394680 рублей.

Соглашением от 24.01.2013 № 9 о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), заключенного между Администрацией г. Боровичи и МБУ «Центр по работе с населением» установлен порядок и условия предоставления субсидии в 2013 году в размере 8394680 рублей.

Распоряжением Администрации г. Боровичи от 16.01.2013 № 5-рг предоставлена субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), МБУК «Городская централизованная библиотечная система» в размере 2137980 рублей и распоряжением Администрации г. Боровичи от 14.01.2014 № 1-рг предоставлена субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), МБУК «Городская централизованная библиотечная система» в размере 1952000 рублей.

Соглашением от 14.01.2014 № 5 о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), заключенного между Администрацией г. Боровичи и МБУК «Городская централизованная библиотечная система» установлен порядок и условия предоставления субсидии в 2013 году в размере 1952000 рублей.

При рассмотрении дела № 35 на заседании Комиссии Глава Администрации г. Боровичи Преображенский Б.К. пояснил, что в действиях Администрации г. Боровичи отсутствует нарушение антимонопольного законодательства, поскольку все субсидии на иные цели были предоставлены в соответствии с законодательством, а именно на осуществление видов деятельности бюджетных учреждений, предусмотренных учредительными документами, осуществление мероприятий, предусмотренных целевыми программами Новгородской области, Боровичского муниципального района, городского поселения г. Боровичи, осуществления работ по разработке проектно-сметной документации, капитальному ремонту имущества, закрепленного за бюджетным и автономным учреждением, осуществление иных расходов, не относящихся к бюджетным инвестициям.

Бюджетными учреждениями при расходовании указанных субсидий проводились аукционы на размещение заказов на выполнение работ и оказание услуг в соответствии с действующим законодательством.

Комиссия, изучив материалы дела, представленные документы, выслушав доводы и пояснения лиц, участвующих в деле, пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях Администрации г. Боровичи части 1 статьи 15, в частности пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1, 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

При этом Комиссия руководствуется следующим.

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

Согласно части 4 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в [пункте 1](#) настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. [Порядок](#) определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что хозяйствующий субъект – это коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный

предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, бюджетное учреждение, осуществляющее деятельность, приносящую доход, является хозяйствующим субъектом.

Согласно письмам МБУК «Городская централизованная библиотечная система» от 20.07.2015 № 48, МКУ «Центр по работе с населением» от 24.07.2015 № 786, МБУК «Городской Дом культуры» от 27.07.2015 № 62 об объемах реализованных товаров (работ, услуг) за 2013-2014 г.г. данные хозяйствующие субъекты в силу пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции обладают статусом хозяйствующего субъекта, поскольку осуществляли в 2013-2014 г.г. виды деятельности, приносящие им доходы.

С 01.01.2014 МБУ «Центр по работе с населением» изменил тип учреждения на МКУ «Центр по работе с населением», и доходы от платных услуг за 2014 год поступали в бюджет г. Боровичи.

В соответствии с пунктом 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции государственные или муниципальные преференции - 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, государственных или муниципальных гарантий.

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

Согласно [разделу III Бюджетного кодекса Российской Федерации](#), предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям относится к расходам бюджета.

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

При этом данное положение Бюджетного кодекса Российской Федерации лишь допускает возможность предоставления субсидий бюджетным и автономным

учреждениям на иные цели, при этом цели такого предоставления Бюджетным кодексом Российской Федерации прямо не оговорены и не раскрыты.

При таких условиях, учитывая, что предоставление субсидий хозяйствующему субъекту на основании абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации свидетельствует о предоставлении отдельному хозяйствующему субъекту преимущества, обеспечивающего ему более выгодные условия деятельности, в виде выплаты ему из бюджета денежных средств, следует признать, что субсидия является преференцией.

Таким образом, предоставление МБУК «Городской Дом культуры», МБУ «Центр по работе с населением» в 2013 году и МБУК «Городская централизованная библиотечная система» в 2014 году денежных средств является муниципальными преференциями.

Предоставление субсидий бюджетным учреждениям, являющимся хозяйствующими субъектами, на основании абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации является муниципальной преференцией, и такое предоставление должно осуществляться в порядке, предусмотренном главой 5 Закона о защите конкуренции, и соответствовать целям, установленным частью 1 статьи 19 данного закона.

Вышеуказанные соглашения между Администрацией г. Боровичи и МБУК «Городской Дом культуры», МБУ «Центр по работе с населением», МБУК «Городская централизованная библиотечная система» о предоставлении в 2013 году и в 2014 году субсидий на иные цели не освобождает орган местного самоуправления и иные осуществляющим функции указанных органов от соблюдения требований антимонопольного законодательства, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, при предоставлении из бюджета субсидий на иные цели муниципальным бюджетным учреждениям в случаях, когда данные учреждения являются хозяйствующими субъектами.

Поскольку в определении муниципальной преференции не содержится указание на конкретные формы передачи имущества, следовательно, любая передача муниципального имущества, а равно любая иная форма его передачи хозяйствующему субъекту должна происходить строго в рамках оснований предоставления муниципальной преференции, указанных в статье 19 Закона о защите конкуренции и в порядке, предусмотренном статьей 20 того же закона.

В соответствии с частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организации исключительно в целях, перечисленных в части 1 статьи 19 данного закона.

Согласно части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции государственная или муниципальная преференция в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением установленных частью 3 статьи 19 данного закона случаев.

В соответствии с пунктом 1 [части 3 статьи 19](#) Закона о защите конкуренции (в ред. Федерального [закона](#) от 06.12.2011 № 401-ФЗ) не требуется предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление государственной или муниципальной преференции, если она предоставляется, на основании федерального закона, правового акта Президента Российской Федерации, правового акта Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя.

Исключения из общего правила о необходимости получения предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа на предоставление преференций, в связи с наличием соглашений между Администрацией г. Боровичи и МБУК «Городской Дом культуры», МБУ «Центр по работе с населением», МБУК «Городская централизованная библиотечная система» о предоставлении субсидий из муниципального бюджета, устанавливающих размер государственной или муниципальной преференции (субсидии) и ее конкретного получателя, статья 19 Закона о защите конкуренции не содержит.

В соответствии с пунктом 5 статьи 1 Положения об Администрации г. Боровичи, утвержденного решением Советом депутатов г. Боровичи от 31.01.2012 № 110, Администрация в соответствии с Уставом города Боровичи является юридическим лицом.

При таких обстоятельствах Комиссия полагает, что Администрации г. Боровичи надлежало предварительно обратиться в Управление с заявлением о даче согласия на предоставление муниципальных преференций МБУК «Городской Дом культуры», МБУ «Центр по работе с населением», МБУК «Городская централизованная библиотечная система» в виде субсидии из бюджета г. Боровичи в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции.

Согласно письму Администрации г. Боровичи от 25.05.2015 № 194 Администрация г. Боровичи считает, что предоставление вышеуказанным учреждениям субсидий на иные цели не является преференциями, поскольку субсидии на иные цели были предоставлены в соответствии с постановлением администрации Боровичского городского поселения от 28.12.2011 № 278 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления из бюджета городского поселения муниципальным бюджетным и автономным учреждениям субсидий на цели, не связанные с финансовым обеспечением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ)».

Тем не менее, установленный порядок предоставления субсидий на иные цели бюджетным учреждениям не исключает обязанности Администрации г. Боровичи соблюдать требования антимонопольного законодательства при предоставлении субсидий бюджетным учреждениям являющимся хозяйствующими субъектами

При этом, письмом от 24.04.2015 № 137 Администрация г. Боровичи пояснила, что с заявлением в антимонопольный орган о даче согласия на предоставление муниципальных преференций МБУК «Городской Дом культуры», МБУ «Центр по работе с населением», МБУК «Городская централизованная библиотечная система» в виде субсидии из муниципального бюджета не обращалась.

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

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями указанного федерального закона являются, в том числе, обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

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

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

Полномочия антимонопольного органа при осуществлении контроля за предоставлением преференций установлены статьями 20 и 21 Закона о защите конкуренции. В частности, частью 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции предусмотрено право антимонопольного органа по результатам рассмотрения заявления органа власти о даче согласия на предоставление преференции принять решение о даче такого согласия и введении ограничений для обеспечения соответствия преференции целям, указанным в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, и для уменьшения ее негативного влияния на конкуренцию.

Рынки услуг деятельности учреждений клубного типа, платного туалета, платных кружков, спортивных секций, декоративно-прикладного творчества, копирования документов, компьютерных услуг, интернет и информационных услуг в Боровичском муниципальном районе, на которых рассматриваемые учреждения, участвуют в качестве продавцов являются конкурентными, со значительным количеством участников рынка с различными организационными правовыми формами и формами собственности.

Следовательно, предоставление из средств муниципального бюджета субсидий бюджетным учреждениям на цели, не связанные финансовым обеспечением выполнения муниципального задания, без учета требований главы 5 Закона о защите конкуренции в части целей и порядка предоставления муниципальных преференций (субсидий), может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на вышеуказанных товарных рынках.

Пунктом 7 части 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 органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона.

Таким образом, Комиссия сделала вывод, что в действиях Администрации г. Боровичи имеются нарушения части 1 статьи 15, в том числе пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1, 3 статьи 19 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 г. Боровичи нарушение части 1 статьи 15, в частности пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1, 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в предоставлении муниципальных преференций МБУК «Городской Дом Культуры», МБУ «Центр по работе с населением», МБУК «Городская централизованная библиотечная система» в нарушение требований, установленных главой 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что приводит или может привести к ограничению, устранению конкуренции.

2. Выдать Администрации г. Боровичи предписание о совершении действий направленных на обеспечение конкуренции.

Председатель Комиссии

О.С. Виниченко

Члены Комиссии

Г.Н. Пашкова

Решение может быть обжаловано в течении трёх месяцев со дня его принятия.

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.