

РЕШЕНИЕ

по делу № 65

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 30 января 2013 года

В полном объеме решение изготовлено 08 февраля 2013 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Пашкова Г.Н. - председатель Комиссии, заместитель руководителя Управления - начальник отдела антимонопольного контроля;

Попович Л.И. - член Комиссии, ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления;

Бунин И.В. - член Комиссии, специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления,

при участии представителей:

от ответчика – Комитета социальной защиты населения Новгородской области (далее – Комитет): Прохорова Елена Васильевна, доверенность от 29.01.2013 № 01-230/06; Масютина Наталья Николаевна, доверенность от 07.08.2012 № 01-1960/06,

рассмотрев дело № 65 по признакам нарушения Комитетом социальной защиты населения Новгородской области (место нахождения: Великий Новгород, Великая ул., д. 8) пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) в отношении комитета социальной защиты населения Новгородской области (юридический адрес: Великий Новгород, ул. Великая, д.8) (далее – Комитет) была проведена плановая выездная проверка, в ходе которой, помимо прочего Управлением было проверено соблюдение Комитетом антимонопольных требований при предоставлении хозяйствующим субъектам субсидий из бюджета Новгородской области. Результаты проверки отражены в акте проверки № 33 от 08.10.2012.

При проведении проверки установлено, что Комитетом на основании приказа Комитета № 340 от 27.07.2012 «О предоставлении из областного бюджета субсидий на иные цели областными государственными бюджетными и автономными учреждениям в рамках софинансирования средств Пенсионного фонда Российской Федерации» (далее – Приказ № 340) предоставлялись субсидии областными государственными бюджетными и автономными учреждениям.

Пунктом 1 Приказа № 340 предусмотрено предоставление из областного бюджета субсидии на иные цели в рамках реализации мероприятий долгосрочной

областной целевой программы по проблемам пожилых людей на 2011-2013 годы «Активное долголетие» областным государственным бюджетным и автономным учреждениям, указанным в Приложении № 1 к Приказу № 340.

В том числе указанные субсидии предоставлялись , ОАУСО «Маловишерский психоневрологический интернат «Оксочи» (4000,0 тысяч рублей), ОБУСО «Любытинский центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» (880 тысяч рублей), ОАУСО «Валдайский психоневрологический интернат «Приозерный» (1800 тысяч рублей), ОБУСО «Батецкий комплексный центр социального обслуживания населения» (236,0 тысяч рублей), ОБУСО «Мошенской центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» (200,0 тысяч рублей), ОБУСО «Хвойнинский центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» (242,0 тысячи рублей) (далее – Учреждения).

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) хозяйствующий субъект - 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.

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ № 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 пункту 4 статьи 9.2. ФЗ № 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.

В соответствии с частью 6 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», кроме указанных в части 2 настоящей статьи государственного (муниципального) задания и обязательств, автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами.

Таким образом, согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, к хозяйствующим субъектам могут быть отнесены и государственные учреждения, поскольку государственные учреждения (бюджетные и автономные) являются некоммерческими организациями, которые вправе осуществлять деятельность,

приносящую им доход.

В учредительных документах (уставах) рассматриваемых Учреждений содержатся положения, которыми предусмотрена возможность осуществления данными Учреждениями видов деятельности, приносящих доход, в том числе от оказания платных услуг.

По запросам Управления вышеуказанные Учреждения представили сведения и копии документов, свидетельствующие об осуществлении ими деятельности, приносящей им доход, то есть данные Учреждения являются хозяйствующими субъектами, в частности:

1) ОАУСО «Маловишерский психоневрологический интернат «Оксочи» (письмо от 20.11.2012 № 217) оказывает дополнительные платные бытовые услуги (в том числе услуги по прокату предметов быта), жилищно-коммунальные услуги, услуги розничной торговли и общественного питания.

2) ОАУСО «Валдайский психоневрологический интернат «Приозерный» (письмо от 21.11.2012 № 384) оказывает дополнительные платные услуги (санитарно-гигиенические услуги (бытовые); транспортные услуги; проживание, лечение и другое обслуживание, иные виды услуг).

3) ОБУСО «Любытинский центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» (письмо от 09.11.2012 № 317) оказывает дополнительные платные социальные услуги: социально-бытовые (услуги сиделки, уборка помещений, работы по выращиванию и уборке урожая, косметический ремонт жилых помещений и другие), социально-гигиенические услуги (стирка, сушка, глаженье белья на дому и другие), услуги по организации питания и прочие.

4) ОБУСО «Батецкий комплексный центр социального обслуживания населения» (письмо от 21.11.2012 № 41) оказывает дополнительные платные социальные услуги: санитарно-гигиенические, услуги по организации питания, социально-медицинские услуги (согревающие компрессы, измерение сахара в крови), социально-бытовые услуги (услуги сиделки в дневное время, кормление, смена белья, мытье посуды и т.д.), услуги по проведению досуга, прочие услуги.

5) ОБУСО «Мошенской центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» (письмо от 12.11.2012 № 155) оказывает дополнительные платные услуги: по ремонту и пошиву швейных изделий, ремонт жилья и других построек, услуги бань, душевых, саун, парикмахерские и косметические услуги, ритуальные услуги, услуги пассажирского автомобильного транспорта, услуги правового характера, услуги розничной торговли и питания и прочие.

6) ОБУСО «Хвойнинский центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» (письмо от 20.11.2012 № 260) оказывает дополнительные платные услуги: услуги по санитарно-гигиенической очистке жилых зданий и придомовых территорий, услуги по уборке квартиры, услуги по чистке и дезинфекции кухонного оборудования, услуги по проклейке рам бумагой, по очистке от бумаги и замазки, жилищные услуги, услуги по содержанию и уходу за зелеными насаждениями, услуги по чистке и кладке печей и дымоходов, услуги по ремонту швейных изделий, санитарно-гигиенические услуги и прочие.

Согласно пункту 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.

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, за исключением установленных Законом случаев (часть 3 статьи 19).

Однако в Приказе №340 цели предоставления государственной преференции в виде субсидии из областного бюджета в рамках реализации областной целевой программы не указаны. Комитет с заявлением о даче согласия на предоставление государственной преференции вышеназванным хозяйствующим субъектам в порядке, установленном частью 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции, в антимонопольный орган не обращался.

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, в результате проведенной проверки в действиях Комитета были выявлены признаки нарушения пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции и в отношении Комитета возбуждено дело № 65 о нарушении антимонопольного законодательства.

Из письменных пояснений председателя Комитета Дряницина А.З., представленных при проведении плановой проверки, следует, что указанные субсидии предоставлялись на основании пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и принятым в соответствии с данной нормой закона

Порядком определения объема и условий предоставления из областного бюджета субсидий на иные цели областным государственным бюджетным и автономным учреждениям, утвержденным постановлением Администрации Новгородской области от 22.12.2011 № 720. В соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 19 закона о защите конкуренции предоставление субсидий на иные цели подведомственным комитету учреждениям не является государственной преференцией, поскольку предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав происходит на основании федерального закона, а именно: Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Аналогичные пояснения представлены Комитетом в Управление письмом от 29.01.2012 № 01-228/06.

Кроме того, согласно данному письму Комитета, в соответствии с Приказом № 340 субсидии на иные цели предоставлялись областным государственным и бюджетным учреждениям в рамках реализации долгосрочной областной целевой программы по проблемам пожилых людей на 2011-2013 годы «Активное долголетие». Мероприятиями программы предусмотрено предоставление субсидии на проведение ремонтных работ в учреждениях социального обслуживания области. При этом конкретные учреждения и денежные суммы, подлежащие выделению из средств областного бюджета, перечислены в программе.

Таким образом, Комитет считает, что предоставление субсидий на иные цели областным государственным и автономным учреждениям в соответствии с Приказом № 340 было осуществлено в соответствии с требованиями законодательства.

Представители Комитета на рассмотрении дела подтвердили представленные Комитетом письменные пояснения и заявили об отсутствии в действиях Комитета нарушений пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела Комиссией на основании имеющихся в деле материалов и пояснений лиц, участвовавших в деле, установлено следующее.

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 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.

Предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям на основании абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации

является государственной (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.

Установленный Администрации Новгородской области постановлением от 22.12.2011 № 720 Порядок определения объема и условий предоставления из областного бюджета субсидий на иные цели областным государственным бюджетным и автономным учреждениям не освобождает органы государственной власти Новгородской области от соблюдения требований антимонопольного законодательства, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, при предоставлении из областного бюджета субсидий на иные цели областным государственным бюджетным и автономным учреждениям в случаях, когда данные учреждения являются хозяйствующими субъектами. Аналогичным образом, указание в мероприятиях долгосрочной областной целевой программы по проблемам пожилых людей на 2011 - 2013 годы «Активное долголетие» конкретного учреждения, которому Комитет во исполнение мероприятия программы должен предоставить субсидию из средств областного бюджета в определенной сумме, не освобождает Комитет от обязанности соблюдать требования антимонопольного законодательства, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, при исполнении мероприятий программы.

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 государственной власти, 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.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» социальное обслуживание, помимо государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, осуществляется также предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О

социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» система социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов основана на использовании и развитии всех форм собственности и состоит из государственного и негосударственного секторов социального обслуживания. В силу статьи 33 данного Закона, негосударственный сектор социального обслуживания объединяет учреждения социального обслуживания, деятельность которых основана на негосударственной форме собственности, а также лиц, осуществляющих частную деятельность в сфере социального обслуживания.

Таким образом, субъектный состав лиц, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания населения, не ограничен только государственными предприятиями и учреждениями социального обслуживания.

Кроме того, как следует из представленных Учреждениями сведений, помимо оказания своим клиентам дополнительных социально-бытовых, социально-медицинских, санитарно-гигиенических платных услуг, не входящих в основной перечень гарантированных бесплатных услуг, данные Учреждения оказывают дополнительно платные услуги населению, а именно: услуги бань, медицинские услуги, ритуальные услуги, бытовые услуги, услуги ксерокопирования, транспортные услуги, услуги оздоровительного характера, услуги по выращиванию и уборке урожая, услуги розничной торговли и общественного питания.

Вышеперечисленные товарные рынки оказания различного рода услуг на территории Новгородской области являются конкурентными со значительным количеством участников в качестве продавцов соответствующих услуг.

Предоставляя отдельным хозяйствующим субъектам государственные преференции в виде субсидий из бюджета, Комитет тем самым предоставляет им 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 государственные или муниципальные преференции, и порядок их предоставления. Контроль за предоставлением государственных преференций Законом о защите конкуренции возложен на антимонопольный орган путем получения органом государственной власти предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции, за исключением установленных Законом о защите конкуренции случаев.

Следовательно, предоставление из средств областного бюджета субсидий на иные цели областными государственными бюджетным и автономным учреждениям на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания, без учета требований главы 5 Закона о защите конкуренции в части целей и порядка предоставления государственных преференций (субсидий), может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующих товарных рынках, в частности, на рынках оказания услуг в сфере социального обслуживания населения в географических границах Новгородской области.

Таким образом, Комиссия сделала вывод, что в действиях Комитета имеются признаки нарушения пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении на основании приказа Комитета № 340 от 27.07.2012 государственных преференций в виде субсидий областным государственным бюджетным и областным автономным учреждениям, являющимся хозяйствующими субъектами, из областного бюджета без учета требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На основании вышеизложенного и 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 Комитета социальной защиты населения Новгородской области (далее – комитет) нарушения пункта 7 части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в предоставлении комитетом государственной преференции на основании приказа комитета № 340 от 27.07.2012 «О предоставлении из областного бюджета субсидий на иные цели областными государственными бюджетными и автономными учреждениям в рамках софинансирования средств Пенсионного фонда Российской Федерации» (далее – Приказ № 340) в нарушение требований, установленных главой 5 Федерального закона «О защите конкуренции», в том числе, требования о соответствии целям предоставления государственной преференции, указанным в части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции», и требования о получении предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, предусмотренного частью 3 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции», что может привести к ограничению, устранению конкуренции на товарных рынках, в частности, на рынках оказания услуг в сфере социального обслуживания населения в Новгородской области.

2. Выдать комитету предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, и с этой целью осуществлять предоставление из областного бюджета субсидий областными государственными бюджетными и автономными учреждениям, указанным в Приложении № 1 к Приказу № 340 и являющимся хозяйствующими субъектами, на иные цели, не включаемые в субсидии учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), с соблюдением требований антимонопольного законодательства.

3. Основания принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Председатель Комиссии

Г.Н. Пашкова

Члены Комиссии

Л.И. Попович

И.В. Бунин

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа ч. 2.1 – 2.6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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