

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 13-07/2021 О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ),
КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«16» июня 2021 года

Ленина, д. 59

г. Челябинск, пр.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) на основании поручения Федеральной антимонопольной службы (исх. № ТН/34194/21 от 26.04.2021) проведен анализ нормативных правовых актов Челябинской области, регулирующих оказание социальных услуг поставщиками социальных услуг, на предмет соответствия антимонопольному законодательству.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 442-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания относится, в том числе формирование и ведение реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг.

Согласно пункту 2 Рекомендаций по формированию и ведению реестра поставщиков социальных услуг, утвержденных Приказом Минтруда России от 25.07.2014 № 484н, в соответствии со статьей 8 Закона № 442-ФЗ формирование и ведение реестра осуществляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере социального обслуживания (далее – уполномоченный орган).

Челябинским УФАС России рассмотрены положения Порядка формирования и ведения реестра поставщиков социальных услуг Челябинской области, утвержденного Приказом Министерства социальных отношений Челябинской области (далее – Министерство) от 21.10.2014 № 521 (в редакции Приказа Министерства от 17.09.2019 № 460) (далее – Порядок).

Порядок разработан в соответствии с Законом № 442-ФЗ и определяет правила формирования и ведения реестра поставщиков социальных услуг Челябинской области (далее – реестр) (пункт 1 Порядка).

Раздел IV Порядка регулирует порядок включения поставщиков социальных услуг в реестр.

Так, согласно абзацу 2 пункта 10 Порядка, в реестр вносятся поставщики социальных услуг, отвечающие, в том числе следующему требованию – «регистрация в качестве юридического лица (индивидуального предпринимателя) на территории Челябинской области».

Таким образом, претендовать на включение в реестр могут только поставщики социальных услуг, имеющие регистрацию на территории Челябинской области. Следовательно, включение лица в реестр социальных услуг поставлено в

зависимость от места регистрации лица.

Необходимо отметить, что согласно подпункту 7 пункта 12 Порядка несоответствие поставщика требованиям, установленным пунктом 10 Порядка, является одним из оснований для отказа во включении поставщика социальных услуг в реестр.

По мнению Челябинского УФАС России, установление в Порядке условия о включении лица в реестр в зависимости от места его регистрации – Челябинская область, не обеспечивает равный доступ хозяйствующих субъектов, в том числе зарегистрированных в иных субъектах Российской Федерации, но осуществляющих деятельность на территории Челябинской области, следовательно, названные действия могут повлиять на конкуренцию, приводят к ее ограничению, что может содержать признаки нарушения требований антимонопольного законодательства.

Так, согласно абзацу 5 пункта 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» антимонопольный запрет создания дискриминационных условий распространяется также на условия (порядок) предоставления субсидий хозяйствующим субъектам в соответствии с бюджетным законодательством. Например, не являются дискриминационными условия предоставления субсидий за счет бюджета субъекта Российской Федерации, ограничивающие круг лиц, имеющих право на получение субсидии только лицами, ведущими деятельность на территории данного субъекта Российской Федерации и уплачивающими налоги в бюджет данного субъекта. Однако могут быть признаны дискриминационными условия, исключающие возможность получения субсидии хозяйствующими субъектами, которые ведут деятельность на территории субъекта Российской Федерации, в связи с их регистрацией и ведением деятельности также на территории иных субъектов Российской Федерации.

Кроме того, указанная позиция также подтверждается судебной практикой по делам № А33-23925/2015, № А33-23924/2015, в которых суды подтверждают выводы антимонопольного органа о том, что установление условия о регистрации на территории определенного территориального образования ведет к ограничению конкуренции, нарушает единство экономического пространства и не обеспечивает равный доступ лиц к получению субсидии.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 18.05.2017 № 34-АПГ17-1 «Об отмене решения Мурманского областного суда от 09.12.2016 и удовлетворении иска о признании недействующим абз. 1 п. 1 ст. 2 Закона Мурманской области от 20.04.2009 № 1082-01-ЗМО (ред. от 03.06.2015) «О развитии сельского хозяйства Мурманской области» в части слов «зарегистрированные на территории Мурманской области» высказал позицию относительно незаконности установления требований к потенциальным получателям субсидий о регистрации на определенной территории ввиду того, что федеральное законодательство, включая Общие требования, не предусматривает ограничения при предоставлении мер государственной поддержки в части наличия регистрации на территории конкретного субъекта Российской Федерации, в связи с чем установление такого требования может свидетельствовать о создании дискриминационных условий в указанной сфере.

Челябинским УФАС России проанализированы следующие правовые акты:

- Постановление Правительства Челябинской области от 11.03.2021 № 75-П «О Порядке определения объема и предоставления в 2021 году субсидий некоммерческим организациям (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на возмещение затрат на предоставление социальных услуг сиделками в форме социального обслуживания на дому»;

- Постановление Правительства Челябинской области от 05.02.2021 № 30-П «О Порядке определения объема и предоставления в 2021 году субсидий некоммерческим организациям (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на финансовое обеспечение затрат на осуществление деятельности по предоставлению социальных услуг в форме социального обслуживания на дому»;

- Постановление Правительства Челябинской области от 28.01.2021 № 18-П «О Порядке предоставления в 2021 году субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий областным государственным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам на возмещение затрат на предоставление социальных услуг в стационарной форме».

Согласно рассматриваемым порядкам наличие организации в реестре поставщиков социальных услуг Челябинской области является требованием к категории получателей субсидий и условием предоставления субсидии.

При этом, названными порядками в качестве основания для отказа в предоставлении субсидии установлено отсутствие организации в реестре поставщиков социальных услуг Челябинской области.

Тем самым, невключение в Реестр поставщиков организаций, зарегистрированных в качестве юридического лица (индивидуального предпринимателя) за пределами территории Челябинской области, на территории иных субъектов Российской Федерации, приводит к отказу в предоставлении соответствующей субсидии, по основанию, не предусмотренному действующим законодательством.

Тогда как, на предоставление субсидии не может влиять факт регистрации в качестве юридического лица (индивидуального предпринимателя) исключительно на территории Челябинской области.

В силу части 2 статьи 1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Под конкуренцией понимается 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 пункту 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.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

При этом, согласно пункту 33 Постановления Пленума ВС РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума ВС РФ) нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю, в том числе в порядке статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам исполнительной власти субъектов РФ запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе созданию дискриминационных условий.

При этом, согласно Постановлению Пленума ВС РФ, угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в статье 15 Закона о защите конкуренции.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов, и распространяется на акты либо действия органа местного самоуправления, которые, ограничивая самостоятельность хозяйствующих субъектов либо создавая дискриминационные условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для

признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев положения Порядка, в том числе, требования, которым должны соответствовать поставщики социальных услуг для включения их в реестр, Челябинское УФАС России полагает, что Порядок не обеспечивает равный доступ таких лиц к процедуре включения в реестр, следовательно, названные действия могут повлиять на конкуренцию, приводя к ее ограничению.

В нарушение требований действующего законодательства Министерством установлены ограничения относительно круга лиц, имеющих право быть включенными в реестр, путем закрепления требования о регистрации заявителей на территории Челябинской области.

Таким образом, в действиях Министерства по утверждению Порядка (в ред. приказа 17.09.2019 № 460), содержащего критерии, ограничивающие права поставщиков социальных услуг Челябинской области, содержатся признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку указанное приводит или может привести к созданию преимущественных условий для одних хозяйствующих субъектов по отношению к другим, осуществляющим деятельность на том же рынке.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Министерства признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункта 8 названной нормы, на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Челябинское УФАС России предупреждает Министерство о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в срок до 05 июля 2021 года, путем исключения из абзаца 2 пункта 10 Порядка требования к поставщикам социальных услуг о наличии регистрации в качестве юридического лица (индивидуального предпринимателя) на территории Челябинской области.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенную копию нормативного правового акта, подтверждающего исключение из абзаца 2

пункта 10 Порядка требования к поставщикам социальных услуг о наличии регистрации в качестве юридического лица (индивидуального предпринимателя) на территории Челябинской области, с приложением документов, подтверждающих его официальное опубликование).

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что 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.