

Правительство

Астраханской области

414000, г. Астрахань,

ул. Советская, 15

Министерство сельского хозяйства и

рыбной промышленности

Астраханской области

414000, г. Астрахань,

ул. Свердлова, 31

РЕШЕНИЕ

по делу № 030/01/15-1298/2019

г. Астрахань

ул. Шаумяна, д. 47, каб. 510

Резолютивная часть решения оглашена «03» марта 2020 года.

Решение изготовлено в полном объеме «05» марта 2020 года.

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

Председатель Комиссии:

Камакина Т.Н. - заместитель руководителя - начальник отдела финансовых рынков и рекламы Управления,

Члены Комиссии:

Родина К.В. - специалист-эксперт отдела товарных рынков и естественных монополий Управления,

Алексеева Е.С. - ведущий специалист-эксперт отдела финансовых рынков и рекламы Управления,

рассмотрев дело № 030/01/15-1298/2019 по признакам нарушения Правительством Астраханской области (414000, г. Астрахань, ул. Советская, 15) (далее – Правительство) пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей ответчика — Правительства (почтовое уведомление

№80080745362492) Скрипкина А.Г. (доверенность от 26.11.2019 №31), Мамедовой С.Н. (доверенность от 26.11.2019 №30), Музалевской О.А. (доверенность от 26.11.2019 №29), в присутствии представителя заинтересованного лица Министерства сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области (414000, г. Астрахань, ул. Свердлова, дом 31; ОГРН 1053000018224; ИНН/КПП 3015068624/301501001) (далее — Министерство) Мамедовой С.Н. (доверенность от 04.12.2019 №01-11-2378), надлежащим образом извещенного о времени и месте рассмотрения дела (почтовое уведомление №80080745362508),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с Поручением ФАС России от 27.12.2018 №АК-13-ПЗРК/18, направленным в соответствии с пунктом 13.1.9 приказа ФАС России от 12.03.2018 № 279/18 «Об утверждении Плана мероприятий ФАС России по реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции, Астраханским УФАС проведен мониторинг нормативных правовых актов Астраханской области, регулирующих правоотношения в данной сфере, в том числе Постановления Правительства Астраханской области от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства" (далее — Постановление).

Правительство Астраханской области на основании части 1 статьи 1 Закона Астраханской области от 05.06.2009 № 42/2009-ОЗ "О Правительстве Астраханской области" является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Астраханской области.

Вышеуказанным постановлением Правительства Астраханской области утвержден Порядок предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства (далее — Порядок), который регламентирует механизм предоставления и расходования средств бюджета Астраханской области, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства, установленных Законом Астраханской области от 03.07.2009 N 49/2009-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области отдельными государственными полномочиями Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства".

Пунктом 3.2 Порядка установлено, что субсидии предоставляются органами местного самоуправления сельскохозяйственным товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам (далее - сельскохозяйственные товаропроизводители), иным категориям получателей субсидий, установленным настоящим Порядком, зарегистрированным на территории Астраханской области.

Таким образом, для получения права на субсидии сельскохозяйственным

товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам (далее - сельскохозяйственные товаропроизводители), иным категориям получателей субсидий, установленным настоящим Порядком, необходимо быть зарегистрированными на территории Астраханской области.

Следовательно, из состава указанных получателей субсидий исключены хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность как сельхозтоваропроизводители на территории Астраханской области, но не зарегистрированные на указанной территории.

На основании статьи 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 29.12.2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" (далее - Закон N 264-ФЗ) сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель (далее - сельскохозяйственный товаропроизводитель), осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также:

- 1. граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 года N 112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве";
 2. сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие (в том числе кредитные), снабженческие, заготовительные), созданные в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 1995 года N 193-ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации" (далее - Федеральный закон "О сельскохозяйственной кооперации");
 3. крестьянские (фермерские) хозяйства в соответствии с Федеральным законом от 11 июня 2003 года N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве".

Как следует из ч. 1 ст. 5 Закона N 264-ФЗ государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий.

Согласно ст. 6 Закона N 264-ФЗ для реализации государственной аграрной политики могут применяться следующие меры:

- 1. предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 2. применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;
 3. осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;
 4. регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
 5. информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им консультационной помощи;
 6. антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
 7. участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;
 8. проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций;
 9. другие меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (пункт 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации) предусмотрено, что нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны определять:

- 1. категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;
 2. цели, условия и порядок предоставления субсидий;
 3. порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Критерии отбора юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств, физических лиц, которым предоставляются названные субсидии, Правительством Астраханской области установлены без должного экономического обоснования и законодательного закрепления, поскольку федеральное законодательство не содержит каких-либо положений об установлении приоритета поддержки сельскохозяйственного производства на территории Астраханской области в связи с наличием каких-либо объективных обстоятельств с целью достижения равенства всех товаропроизводителей названной сферы производства.

Такое нормативное правовое регулирование нарушает требования антимонопольного законодательства, поскольку ведет к созданию неравных условий в сфере производства сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации между сельхозтоваропроизводителями по признаку регистрации на территории Астраханской области и не имеющих такового, что недопустимо без законодательного обоснования (с экономическим подтверждением) правомерности такой привилегии как льготы отдельным товаропроизводителям, к примеру, по объективным причинам находящимся в неравном положении с другими производителями сельскохозяйственной продукции, для выравнивания их положения, преследующего общие цели поддержки и развития сельского хозяйства. Более того, закрепление данного положения в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации приводит к ограничению конкуренции на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и создает неравные условия между данными хозяйствующими субъектами.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции" установлен запрет на принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к созданию дискриминационных условий.

В силу положений подпункта 8 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции" под дискриминационными условиями понимаются 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.

Нормативные правовые акты, регулирующие основные принципы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, не ставят предоставление им финансовой поддержки в зависимость от места их регистрации.

Таким образом, в действиях **Правительства Астраханской области**, выразившихся в принятии Постановления от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства", пунктом 3.2 которого установлены дискриминационные условия для хозяйствующих субъектов — юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств (сельскохозяйственных товаропроизводителей), иных категорий получателей субсидий, не зарегистрированных на территории Астраханской области, содержатся признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

По результатам рассмотрения указанной информации, Управление на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» выдало Правительству Астраханской области предупреждение №08-19 от 15.05.2019 о необходимости принятия мер по устранению последствий такого нарушения, а именно путем исключения из Постановления от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам

муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства" положений, устанавливающих дискриминационные условия для хозяйствующих субъектов — юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств (сельскохозяйственных товаропроизводителей), иных категорий получателей субсидий, **не зарегистрированных** на территории Астраханской области со сроком исполнения до 19.08.2019 года.

20.08.2019 года в Астраханское УФАС России от Правительства Астраханской области поступило ходатайство о продлении срока исполнения Предупреждения №08-19 от 15.05.2019, которое было удовлетворено, срок исполнения вышеуказанного Предупреждения был продлен до 23.09.2019 года.

О выполнении предупреждения N08-19 от 15.05.2019 года Правительство Астраханской области должно было сообщить в Астраханское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением документальных доказательств, то есть до 27.09.2019 года.

По состоянию на 27.09.2019 года информация о выполнении предупреждения N08-19 от 15.05.2019 года в Астраханское УФАС России не поступила.

В связи с указанным приказом Управления от 10.10.2019 года в отношении Правительства Астраханской области возбуждено дело №030/01/15-1298/2019 о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 29.01.2020 рассмотрение дела № 030/01/15-1298/2019 отложено на 25.02.2020 года в связи с принятием Комиссией заключения об обстоятельствах дела. 25.02.2020 года Комиссией удовлетворено устное ходатайство лиц, участвующих в рассмотрении дела, о перерыве и объявлен перерыв до 03.03.2020 года до 15 час. 00 мин. (мск+1). После перерыва 03.03.2020 года в 15 час. 00 мин. (мск+1) рассмотрение дела продолжено.

В ходе рассмотрения дела № 030/01/15-1298/2019 установлено следующее.

Конституцией Российской Федерации (статья 8) гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Согласно статье 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий установлены Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О

развитии сельского хозяйства" (далее - ФЗ "О развитии сельского хозяйства"), предметом регулирования которого являются отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, признанными на основании названного федерального закона сельскохозйственными товаропроизводителями, иными гражданами, юридическими лицами, органами государственной власти в сфере развития сельского хозяйства (статья 1 ФЗ "О развитии сельского хозяйства").

Статьей 5 ФЗ "О развитии сельского хозяйства" определено, что государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий. Под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

Как следует из части 3 статьи 5 указанного закона, государственная аграрная политика основывается, в том числе, на принципе единства рынка сельскохозйственной продукции, сырья и продовольствия и обеспечение равных условий конкуренции на этом рынке.

В части 1 статьи 3 ФЗ "О развитии сельского хозяйства" закреплено применяемое в целях этого федерального закона понятие сельскохозйственного товаропроизводителя - организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Одним из основных направлений государственной аграрной политики является государственная поддержка сельскохозйственных товаропроизводителей, осуществляемая, в том числе путем предоставления им бюджетных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Средства федерального бюджета, предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, на поддержку развития сельского хозяйства предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий в порядке, определенном Правительством Российской Федерации (пункт 3 части 4 статьи 5, пункт 1 статьи 6, часть 2 статьи 7 ФЗ "О развитии сельского хозяйства").

Согласно подпункту "в" пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципом верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Согласно требованиям подпунктов 1, 2 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса

Российской Федерации нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и определять категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий, а также цели, условия и порядок предоставления субсидий.

Из приведенных законоположений следует вывод о том, что субъекты Российской Федерации, участвуя в реализации на территории Российской Федерации государственной аграрной политики, вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере развития сельского хозяйства, определять в пределах своей компетенции категории и (или) критерии отбора лиц, которым предоставляются меры государственной поддержки за счет бюджетных средств, в том числе поступающих в виде субсидий из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также цели, условия и порядок их предоставления.

Частью 1 статьи 21 вышеуказанного закона предусмотрено, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Как следует из ч. 1 ст. 5 Закона N 264-ФЗ государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий.

Согласно ст. 6 Закона N 264-ФЗ для реализации государственной аграрной политики могут применяться следующие меры:

- 1. предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 2. применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;
 3. осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;
 4. регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
 5. информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им

- консультационной помощи;
6. антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
 7. участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;
 8. проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций;
 9. другие меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 N 717 утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы. Согласно части 2 статьи 15 Федерального закона от 29.12.2006 N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" за реализацию мероприятий Государственной программы в субъектах Российской Федерации несут ответственность уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках установленных полномочий.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Законом Астраханской области от 03.07.2009 N 49/2009-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области отдельными государственными полномочиями Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства" и в целях реализации на территории Астраханской области Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 N 717, Постановлением Правительства Астраханской области от 10 апреля 2013 г. N 120-П утвержден Порядок предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства.

Вышеуказанным постановлением Правительства Астраханской области утвержден Порядок предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства (далее — Порядок), который регламентирует механизм предоставления и расходования средств бюджета Астраханской области необходимым органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства, установленных Законом Астраханской области от 03.07.2009 N 49/2009-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области отдельными государственными полномочиями Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства".

Пунктом 3.6. Порядка установлено, что субсидии предоставляются в виде возмещения части фактически произведенных в текущем году затрат без учета

налога на добавленную стоимость (если настоящим Порядком прямо не установлено иное) в пределах средств, зачисляемых в бюджеты муниципальных районов Астраханской области в виде субвенций, а в отношении субсидии, предусмотренной пунктом 4.2 раздела 4 настоящего Порядка также в пределах объема средств по соответствующим направлениям государственной поддержки, утвержденного в порядке, установленном Правительством Астраханской области на текущий финансовый год. Право на получение субсидий в первоочередном порядке имеют:

(в ред. Постановлений Правительства Астраханской области от 24.03.2017 N 94-П, от 05.02.2019 N 28-П)

- реализующие инвестиционные проекты, включенные в реестр инвестиционных проектов, реализуемых на территории Астраханской области в соответствии с Законом Астраханской области от 27.09.2017 N 55/2017-ОЗ "Об отдельных вопросах осуществления инвестиционной политики на территории Астраханской области";

(в ред. Постановления Правительства Астраханской области от 15.11.2017 N 426-П);

- заключившие договоры сельскохозяйственного страхования (сострахования), отвечающие требованиям Федерального закона от 25.07.2011 N 260-ФЗ "О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" (далее - Федеральный закон от 25.07.2011 N 260-ФЗ), за исключением сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

Согласно пункту 3.7. Порядка получатели субсидий на дату обращения за получением субсидии должны соответствовать следующим требованиям:

(в ред. Постановления Правительства Астраханской области от 08.06.2018 N 229-П)

- у получателя субсидии отсутствует неисполненная обязанность по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, в размере, превышающем 100 рублей, срок исполнения которой наступил более чем за три месяца до дня обращения за получением субсидии (за исключением случаев заключения получателем субсидии соглашения о реструктуризации долгов в соответствии с Федеральным законом от 09.07.2002 N 83-ФЗ "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей");

(в ред. Постановлений Правительства Астраханской области от 15.11.2017 N 426-П, от 06.03.2018 N 69-П, от 18.11.2019 N 451-П)

- получатель субсидий - юридическое лицо не находится в процессе реорганизации, ликвидации, в отношении него не введена процедура банкротства, деятельность не приостановлена в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, а получатель субсидии - индивидуальный предприниматель не прекратил деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;

(в ред. Постановления Правительства Астраханской области от 18.11.2019 N 451-П)

- получатель субсидии не является иностранным юридическим лицом, а также российским юридическим лицом, в уставном (складочном) капитале которого доля участия иностранных юридических лиц, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении таких юридических лиц, в совокупности превышает 50 процентов;
- получатель субсидии не являлся получателем средств из бюджета муниципального района Астраханской области, из которого планируется предоставление субсидии на основании иных муниципальных правовых актов на цели, соответствующие целям предоставления данной субсидии, установленным муниципальным правовым актом, указанным в пункте 1.7 раздела 1 настоящего Порядка;
- у получателя субсидии отсутствует просроченная задолженность по заработной плате за два и более календарных месяца;
- получателем субсидии в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством Астраханской области, представлена отчетность о своем финансово-экономическом состоянии за последний отчетный период, предшествующий дате обращения за получением субсидии (за исключением получателей субсидий, которые начали хозяйственную деятельность в текущем отчетном периоде);
- у получателя субсидии отсутствует просроченная (неурегулированная) задолженность по денежным обязательствам перед муниципальным районом Астраханской области.

(абзац введен Постановлением Правительства Астраханской области от 01.04.2019 N 99-П).

При этом пунктом 3.2 Порядка установлено, что субсидии предоставляются органами местного самоуправления сельскохозяйственным товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам (далее - сельскохозяйственные товаропроизводители), иным категориям получателей субсидий, установленным настоящим Порядком, зарегистрированным на территории Астраханской области.

Таким образом, для получения права на субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, иным категориям получателей субсидий, установленным настоящим Порядком, необходимо быть зарегистрированным на территории Астраханской области.

Следовательно, из состава указанных получателей субсидий исключены хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность как сельхозтоваропроизводители на территории Астраханской области, но не зарегистрированные на указанной территории.

При рассмотрении дела проведен анализ состояния конкуренции на рынке предоставления права на субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным

предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, иным категориям получателей субсидий, установленных Порядком, в границах Астраханской области (аналитический отчет от января 2020 года).

В соответствии с п. 1.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 N 220, по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.7 настоящего Порядка.

Согласно п. 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает в себя только такие этапы, как определение временного интервала исследования товарного рынка, определение продуктовых границ товарного рынка, определение географических границ товарного рынка и оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке не устанавливает требования к минимальному временному интервалу исследования товарного рынка в целях рассмотрения дела о нарушении ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно данным аналитического отчета от 29.01.2020 временной интервал настоящего исследования определен с 29.04.2013 (дата вступления в силу Постановления) по 29.01.2020 включительно (дата составления аналитического отчета).

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке производства и реализации сельскохозяйственной продукции показал следующее.

На исследуемом товарном рынке под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот. Таким образом, производство и реализация сельскохозяйственной продукции может рассматриваться как товар.

В соответствии с частью 1 статьи 3 ФЗ "О развитии сельского хозяйства" сельскохозяйственный товаропроизводитель - организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Так как товаром является производство и реализация сельскохозяйственной продукции, а государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей осуществляется посредством предоставления субсидий

на основании Постановления Правительства Астраханской области от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства", в границах субъекта Российской Федерации — Астраханской области, то аналогов рассматриваемого товара нет.

Согласно пункту 1.4. Постановления получателями субвенций являются органы местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области (далее - органы местного самоуправления). Согласно пункту 1.5. Постановления субвенции предоставляются бюджетам муниципальных районов Астраханской области в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в установленном порядке министерству на текущий финансовый год.

Учитывая, что государственная поддержка должна быть осуществлена для целей реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 N 717, получателями субвенций являются органы местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области, за продуктовые границы исследуемого товарного рынка принимаются - производство и реализация сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на территории Астраханской области.

Географические границы рынка производства и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в рассматриваемом случае также определены территорией Астраханской области.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, включаются хозяйствующие субъекты, постоянно продающие (производящие) в его границах рассматриваемые услуги в пределах определенного временного интервала.

Согласно информации, представленной Министерством сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области (вх. N 11195 от 27.11.2019), количество поступивших в органы местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области заявлений о предоставлении субсидии в соответствии с Порядком предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства, утвержденным постановлением Правительства Астраханской области от 10.04.2013 №120-п, составило:

2013 год -2700;

2014 год — 2542;

2015 год — 2169;

2016 год — 1764;

2017 год — 1282;

2018 год — 1170;

2019 год (по 27.11.2019 года) — 1072.

Согласно информации, представленной Министерством сельского хозяйства Астраханской области (вх.№631 от 29.01.2020), количество хозяйствующих субъектов, зарегистрированных и осуществляющих деятельность на территории Астраханской области, получивших субсидии, составило:

в 2013 году — 914;

в 2014 году — 1089;

в 2015 году — 968;

в 2016 году — 987;

в 2017 году — 817;

в 2018 году — 1058;

в 2019 году — 952.

Согласно информации, представленной Астраханьстат (вх.№690 от 30.01.2020), количество хозяйствующих субъектов (юридических лиц), осуществляющих сельскохозяйственную деятельность в Астраханской области, составило:

в 2013 году — 137;

в 2014 году — 112;

в 2015 году — 112;

в 2016 году — 89;

в 2017 году — 108;

в 2018 году — 101;

в 2019 году — 118.

количество глав крестьянских (фермерских) хозяйств (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих сельскохозяйственную деятельность на территории Астраханской области, составило:

в 2013 году — 1170;

в 2014 году — 1230;

в 2015 году — 1781;

в 2016 году — 1750;

в 2017 году — 2126;

в 2018 году — 1805;

в 2019 году — 1721.

С учетом вышеизложенного, рынок по производству и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на территории Астраханской области является конкурентным.

Возможность приобретения товара имеется у всех заинтересованных субъектов, зарегистрированных на территории Астраханской области и осуществляющих (желающих осуществлять) деятельность в качестве сельскохозяйственных товаропроизводителей, иных категорий получателей субсидий, установленных Порядком, на территории Астраханской области. Следовательно, потенциально имеется большое число покупателей товара, ограниченное только территориальными границами Астраханской области.

С учетом вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что рынок является конкурентным среди покупателей данного права.

Право на получение мер государственной поддержки имеется у всех сельхозтоваропроизводителей, осуществляющих деятельность на территории Астраханской области, однако меры государственной поддержки могут получить только хозяйствующие субъекты, зарегистрированные на территории Астраханской области.

В ходе исследования рассматриваемого товарного рынка установлено наличие непреодолимого административного барьера для получения мер государственной поддержки сельхозтоваропроизводителям, осуществляющим деятельность по производству и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и не зарегистрированным на территории Астраханской области.

Предоставление мер государственной поддержки только субъектам, зарегистрированным на территории Астраханской области, создает неравные дискриминационные условия деятельности, нарушает принцип единства экономического пространства и оказывает непосредственное влияние на конкуренцию.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на рассматриваемом рынке показала, что наличие в пункте 3.2 Порядка предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства, утвержденного Постановлением Правительства Астраханской области от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства", оказало (могло оказать) влияние на конкуренцию на рынке по производству и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, выразившееся в установлении барьера для получения мер государственной поддержки,

связанной деятельностью сельхозтоваропроизводителей, осуществляющих деятельность, но не зарегистрированных на территории Астраханской области, по производству и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на территории Астраханской области; и созданию преимущественных условий деятельности субъектам, осуществляющим аналогичную деятельность и зарегистрированным на территории Астраханской области, что создает неравные дискриминационные условия деятельности, нарушает принцип единства экономического пространства, что оказывает непосредственное влияние на конкуренцию.

На Заключение по делу № 030/01/15-1298/2019 от 29.01.2020 года представлены правовые позиции Правительства Астраханской области (вх.№1385 от 25.02.2020) и министерства сельского хозяйства и рыбной промышленности астраханской области (вх.31386 от 25.02.2020).

Довод Ответчика - Правительства Астраханской области и заинтересованного лица - Министерства сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области о соответствии пункта 3.2 Порядка требованиям Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции» и об отсутствии нарушения требованиям федерального законодательства, изложенные в позиции по делу, подлежит отклонению по следующим основаниям.

Так, по мнению Ответчика и заинтересованного лица (вх.№226 от 15.01.2020, вх.№12364 от 26.12.2019) «...Требование по наличию факта регистрации сельскохозяйственного товаропроизводителя на территории субъекта Российской Федерации в том числе выступает инструментом противодействия теневой экономике и, как следствие, эффективным способом минимизации негативного влияния теневого сектора экономики на социально-экономическое развитие региона.

...Активное расширение сектора теневой экономики приведет к увеличению на территории субъекта Российской Федерации доли выявляемых административных правонарушений в сфере сельского хозяйства и ветеринарии, в том числе нарушений правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил, сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных, нарушений ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (в том числе увеличится объем незаконного оборота сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства без ветеринарных сопроводительных документов, зарегистрированных в ФГИС «Меркурий» в установленном законодательством порядке).

...Увеличится количество административных и уголовных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) (незаконное предпринимательство), а также уклонением физического лица от уплаты налогов, сборов и (или) физического лица — плательщика страховых взносов — от уплаты страховых взносов.

...По результатам проведенного Министерством анализа перечней получателей субсидий на оказание государственной поддержки за счет средств бюджета

Астраханской области за 2018-2019г.г., установлено, что значительное количество получателей имеют идентификационный номер налогоплательщика, присвоенный налоговым органом другого региона (преимущественно субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского Федерального округа - Чеченская республика, Республика Дагестан, Ставропольский край, Республика Ингушетия, и Южного Федерального округа — Волгоградская область, республика Калмыкия, Ставропольский край).

... Условие о наличии регистрации сельскохозяйственного товаропроизводителя на территории субъекта Российской Федерации является также инструментом стимулирования к осуществлению регистрации деятельности, подлежащей в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательной государственной регистрации, то есть к легализации своей деятельности и постановке на налоговый учет.».

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель (далее - сельскохозяйственный товаропроизводитель), осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также крестьянские (фермерские) хозяйства в соответствии с Федеральным законом от 11 июня 2003 г. N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" (далее - Закон N 74-ФЗ).

В соответствии со статьей 1 Закона N 74-ФЗ крестьянское (фермерское) хозяйство (далее - фермерское хозяйство) представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии.

Фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином. Фермерское хозяйство осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

К предпринимательской деятельности фермерского хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации или существа правовых отношений. Фермерское хозяйство может признаваться сельскохозяйственным товаропроизводителем в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия", в том числе приложение 6 «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» не содержат условия о регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства на сельской территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 3 ФЗ "О защите конкуренции" настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции.

Статья 4 ФЗ "О защите конкуренции" определяет конкуренцию как 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 ФЗ "О защите конкуренции", к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Данный перечень не является исчерпывающим.

Таким образом, отказ хозяйствующих субъектов от самостоятельных действий на рынке относится к признакам ограничения конкуренции, ввиду вмешательства в их деятельность иных лиц.

В результате исследования доказательств, Комиссия Астраханского УФАС России приходит к выводу о том, что в действиях ответчика - Правительства Астраханской области имеет место нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона "О защите конкуренции", выразившееся в принятии нормы - пункта 3.2 Порядка, которая предусматривает предоставление мер государственной поддержки посредством предоставления субсидий за счет средств бюджета Астраханской области сельхозтоваропроизводителям, осуществляющим деятельность по производству и реализации сельскохозяйственной продукции и зарегистрированным на территории Астраханской области, и исключает возможность предоставления (получения) субсидий хозяйствующим субъектам,

осуществляющим такую же деятельность на территории Астраханской области, но зарегистрированным за пределами Астраханской области, создает дискриминационные условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществлению предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке по производству и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Данное положение (пункт 3.2) Порядка предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства не отвечают принципам юридического равенства, равнодоступности, адресности государственной поддержки, принципу запрета необоснованных предпочтений, и не соответствуют требованиям антимонопольного законодательства.

На территории Российской Федерации гарантируется единое экономическое пространство, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2008 года N 9-П, указал, что из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 вытекает, что ограничения права собственности, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права.

Следовательно, независимо от места регистрации и фактического осуществления предпринимательской деятельности, хозяйствующие субъекты равны между собой.

Хозяйствующий субъект, в соответствии с пунктом 5 статьи 4 ФЗ "О защите конкуренции", - 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.

Из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми федеральный законодатель устанавливает полномочия субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Пункт 3.2 Порядка предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства нарушает принцип определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования, поскольку данной нормой субъект Российской Федерации – Астраханская область - предоставил зарегистрированным на территории области сельхозтоваропроизводителям преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими такую же деятельность на территории области, но зарегистрированными за пределами Астраханской области, что создает конкурентно неравные (дискриминационные) условия осуществления деятельности хозяйствующих субъектов на одном товарном рынке и может иметь своим результатом ограничение конкуренции, а также указывает на наличие нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона "О защите конкуренции".

Правовой статус сельскохозяйственного товаропроизводителя, позволяющий хозяйствующему субъекту претендовать на получение мер государственной поддержки одновременно как за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, так и за счет средств федерального бюджета, нормативно определен на федеральном уровне, является единым для всей территории Российской Федерации и не может быть поставлен региональным законодателем в зависимость от наличия либо отсутствия факта регистрации, постановки на налоговый учет на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

Иное толкование названных положений федерального законодательства привело бы к произвольному решению вопроса об отнесении одной и той же организации, индивидуального предпринимателя к категории сельскохозяйственных товаропроизводителей и, как следствие, о предоставлении им мер государственной поддержки, на территории различных субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, таких полномочий по установлению не предусмотренных федеральным законодательством ограничений, которые не соотносятся с конституционно значимыми принципами и целями, изложенными в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, субъектам Российской Федерации не предоставлено.

Действительно, федеральный законодатель наделил субъекты Российской Федерации полномочиями по определению категорий и (или) критериев отбора лиц, которым предоставляются меры государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, целей, условий и порядка их предоставления.

Однако, введенное Постановлением Правительства Астраханской области от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства" ограничение по территориальному признаку по своему содержанию реализацией данных полномочий субъекта Российской Федерации не является (данная позиция

выражена Верховным Судом Российской Федерации в апелляционном определении от 18 мая 2017 г. N 34-АПГ17-1).

Таким образом, установление в Постановлении Правительства Астраханской области от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства" положений (пункт 3.2 Порядка), предусматривающих предоставление субсидий за счет средств бюджета Астраханской области сельскохозяйственным товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, иным категориям получателей субсидий, установленным Порядком, зарегистрированным и осуществляющим деятельность на территории Астраханской области, неадекватно тем целям, ради которых оно должно быть установлено, и при сложившихся условиях функционирования товарного рынка производства и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, неоправдано.

Право нормативного регулирования отношений не должно применяться органом государственной власти произвольно, вопреки его целям либо с намерением ограничить права юридических лиц и предпринимателей.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 14.12.2000 N 244-О, от 07.02.2002 N 16-О, от 05.07.2001 N 130-О, от 07.06.2001 N 139-О, Постановлениях от 21.11.2002 N 15-П, от 30.07.2001 N 13-П деятельность органов государственной власти и местного самоуправления не должна подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, произвольно ограничивать право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также право частной собственности.

Пункт 3.2 Порядка не согласуются и с позицией Президента Российской Федерации В.В. Путина, озвученной на Государственном Совете по вопросу развития конкуренции, состоявшемся 5 апреля 2018 года. Так в своем выступлении (<https://fas.gov.ru/news/24707> - стенограмма выступления) глава государства отметил следующее.

"Хотел бы обозначить еще одну важную проблему - тенденции к развитию так называемого регионального протекционизма. Мотивы таких действий понятны: регионы стремятся создать благоприятные условия для местных производителей, упростить им доступ на рынок.

Между тем, хочу, чтобы вы сейчас все услышали, местный производитель - это значит российский, не какой-то "квасной", это чрезвычайно важно. А мы наблюдаем такой региональный протекционизм даже у тех регионов, которые находятся в передовиках и показывают хорошие результаты развития. Это абсолютно недопустимо. Обращаю ваше внимание на это.

Согласен с тем, что можно и нужно использовать региональные преференции для поддержки бизнеса, а значит, для повышения занятости и доходов жителей, для

пополнения бюджета. Однако одно дело, когда льготы равнодоступны всем, и совсем другое, когда создаются намеренно дискриминационные ограничения для предпринимателей из других регионов или вводятся запреты на ввоз товаров.

Это прямо противоречит принципу единства экономического пространства страны. Подобные тепличные условия для своих искажают, каверкают конкурентную среду".

В данном случае Правительством Астраханской области принят нормативный акт, то есть акт, распространяющий свое действие на неопределенный круг лиц. Следовательно, указанный акт, регулирующий порядок поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Астраханской области, затрагивает интересы неограниченного круга лиц, в том числе и индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц.

Статьей 1 ФЗ "О защите конкуренции" предусмотрено, что он (Федеральный закон) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе 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.

Целями ФЗ "О защите конкуренции" являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что 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 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 запрещается создание дискриминационных условий (пункт 8).

Дискриминационные условия, в соответствии с пунктом 8 статьи 4 ФЗ "О защите конкуренции", это 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 (ничем не обусловленное неравное положение одних субъектов по сравнению с другими при прочих равных условиях).

В силу статьи 1 ФЗ "О защите конкуренции" данный Закон определяет

организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе 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 (часть 1); его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2).

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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).

Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются прежде всего на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Таким образом, Правительство Астраханской области, приняв Постановление от 10.04.2013 N 120-П "О Порядке предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства" (пункт 3.2 Порядка), которое предусматривает предоставление субсидий за счет средств бюджета Астраханской области сельскохозяйственным товаропроизводителям - юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, иным категориям получателей субсидий, установленным Порядком, **зарегистрированным** и осуществляющим деятельность на территории Астраханской области, нарушило требования пункта 8 части 1 статьи 15 ФЗ "О защите конкуренции", поскольку исключило возможность предоставления (получения) обозначенных выше субсидий хозяйствующими субъектами, осуществляющими такую же деятельность на территории Астраханской области, но зарегистрированными за пределами Астраханской области, что создает дискриминационные условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами.

В ходе рассмотрения дела №030/01/15-1298/2019 представители Правительства Астраханской области и Министерства сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области признали факт нарушения Правительством Астраханской области пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с ч. 1 ст. 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, чч. 2 - 4 ст. 41, ч. 1 ст. 49,

ч. 1 ст. 50 Закона о защите конкуренции Комиссия,

РЕШИЛА:

- 1. Признать Правительство Астраханской области нарушившим пункт 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
 2. Основания для прекращения рассмотрения дела, указанные в статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», отсутствуют.
 3. Выдать Правительству Астраханской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- изменить Пункт 3.2 Порядка предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Астраханской области из бюджета Астраханской области на осуществление государственных полномочий Астраханской области по поддержке сельскохозяйственного производства", утвержденного Постановлением Правительства Астраханской области от 10.04.2013 N 120-П, в части исключения требования о регистрации на территории Астраханской области получателей субсидии - сельскохозяйственных товаропроизводителей - юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, иных категорий получателей субсидий, установленных Порядком.

- 1. Основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции отсутствуют.

Решение может быть обжаловано в Арбитражный суд в порядке, предусмотренном ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председатель Комиссии Камакина Т.Н.

Члены Комиссии: Родина К.В.

Алексеева Е.А.