



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Красноярскому краю**

пр. Мира, 81 д, г. Красноярск, 660017
тел. (391)211-00-00, факс (391) 211-01-14
e-mail: to24@fas.gov.ru

03.04.2020 № 6261

На № _____ от _____

Законодательное Собрание
Красноярского края

Мира проспект, 110,
г. Красноярск, 660009

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ),
КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ
НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

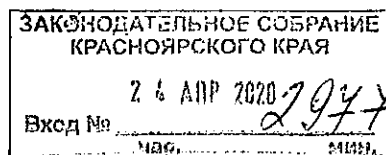
В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение Прокуратуры Красноярского края (вх. № 3341 от 04.03.2020) о проведении проверки Закона края от 01.11.2011 № 13-6629 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае», Закона края от 19.02.2009 № 8-2938 «О социальных выплатах гражданам и предоставлении субсидий юридическим лицам на возмещение затрат по образовательным кредитам, привлеченным гражданами для оплаты обучения в государственных образовательных организациях высшего образования», Закона края от 07.02.2013 № 4-1041 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае», Закона края от 19.12.2013 № 5-1980 «О поддержке издательской деятельности и документальной кинематографии в Красноярском крае» на предмет их соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

В рамках рассмотрения вышеуказанного обращения Красноярским УФАС России было установлено следующее.

1. Законодательным Собранием края принят Закон края от 01.11.2011 № 13-6629 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае» (далее – Закон края № 13-6629), который вступил в силу с 01.01.2012.

В соответствии с абзацем 1, частью 2 статьи 1 Закона края № 13-6629 настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, в том числе Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом края и законами края регулирует вопросы, связанные с оказанием государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории края.

Правовые основы реализации государственной политики в сфере развития научной, научно-технической и инновационной деятельности установлены в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике») и Федеральном законе от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»).



Предметом регулирования ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» являются отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности (абзац 1 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

Предметом регулирования ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» являются отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации (статья 1 ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»).

В части 1 статьи 3 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» закреплено понятие субъекта, осуществляющего научную и (или) научно-техническую деятельность - физические лица (граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане, лица без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации) и юридические лица (в том числе научные организации) при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» субъектами деятельности в сфере промышленности (в том числе научно-технической и инновационной деятельности) являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Одним из основных направлений государственной научно-технической и инновационной политики является государственная поддержка субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, осуществляемая, в том числе, путем предоставления им бюджетных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» и ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» предусмотрено, что государственная поддержка научно-технической и инновационной деятельности осуществляется в разных формах: предоставление информационной поддержки; предоставление консультационной поддержки, содействие в формировании проектной документации; финансовое обеспечение (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); в других формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации (часть 2 статьи 15, часть 3 статьи 16.2 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», часть 1 статьи 9 ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»).

Финансовое обеспечение может быть предоставлено в виде гранта - денежных и иных средств, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданам и юридическим лицам, в том числе иностранным гражданам и иностранным юридическим лицам, а также международным организациям, получившим право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями (абзац 10 статьи 2 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

В соответствии с частями 1, 2 статьи 15 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников

финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями посредством выделения бюджетных средств.

В соответствии со статьей 10 ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» субъектам деятельности в сфере промышленности предоставляется финансовая поддержка, в том числе в форме субсидий, из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов нормативными правовыми актами о предоставлении субсидий, принятыми в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, наряду с обязательными положениями, указанными в пункте 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК).

Анализ Закона края № 13-6629 показал, что концепция указанного Закона края заключается в предоставлении мер государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории края (абзац 1 Закона края № 13-6629), в том числе путем предоставления субсидий субъектам, осуществляющим указанные виды деятельности.

К субъектам научной, научно-технической и инновационной деятельности пункт 1 статьи 1 Закона края № 13-6629 относит:

- физических лиц и организации, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, и (или) организаций, осуществляющих поддержку научной, научно-технической, инновационной деятельности;

- заказчиков научной, научно-технической продукции и результатов инновационной деятельности - организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, заключающие договоры на создание научной и (или) научно-технической продукции, результатов инновационной деятельности с производителями научной, научно-технической продукции, результатов инновационной деятельности;

- организаций, обеспечивающих создание и деятельность, включая управление, технопарков, промышленных (промышленных) парков, промышленных технопарков.

Закон края № 13-6629 предусматривает предоставление мер государственной поддержки субъектам научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории края в виде: предоставления льгот по уплате налогов; оказания образовательных услуг; предоставления информационной поддержки; предоставления консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации; формирования спроса на инновационную продукцию; финансового обеспечения из краевого бюджета (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); поддержки экспорта и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации (подпункт «г» пункта 2 статьи 4, пункт 2 статьи 3 Закона края № 13-6629).

При этом меры государственной поддержки, в том числе предоставление субсидий для ведения деятельности, предусмотрены не для всех субъектов, осуществляющих деятельность в вышеуказанной сфере на территории края, а только для субъектов, зарегистрированных на территории края (пункт 1 статьи 4 Закона края № 13-6629).

Из вышеуказанного следует, что средства государственной поддержки, предусмотренные в настоящее время в краевом бюджете для субъектов, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность на территории края, будут предоставлены исключительно субъектам, зарегистрированным на территории края, что ставит отдельные хозяйствующие субъекты в дискриминационное положение.

Таким образом, положения, предусмотренные в пункте 1 статьи 4 Закона края № 13-6629, не отвечают принципам юридического равенства, равнодоступности, адресности государственной поддержки, принципу запрета необоснованных предпочтений, и не соответствуют правовым основам реализации государственной социально-экономической политики, определенной законодателем, в том числе в ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

2. Законодательным Собранием края принят Закон края от 19.12.2013 № 5-1980 «О поддержке издательской деятельности и документальной кинематографии в Красноярском крае» (далее – Закон края № 5-1980), который вступил в силу с 07.01.2014.

Правовые основы реализации государственной политики в кинематографической деятельности установлены в Федеральном законе от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (далее – ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»).

ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» определяет основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии и устанавливает порядок государственной поддержки кинематографии (абзац 2 ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»).

Государственная политика в области кинематографии основана на принципах признания кинематографии областью культуры и искусства, обязательным условием существования которой является развитие творческой, образовательной, производственной, технической, научной и информационной базы; ответственности государства за сохранение и развитие кинематографии и иных принципах, указанных в статье 1 и иных положениях ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

В соответствии с абзацем 13 статьи 6 ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» субъектами в области кинематографии являются все организации кинематографии.

Одним из основных направлений государственной поддержки государственной кинематографии является финансирование производства из средств федерального и краевого бюджетов (статьи 6-10 ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»).

Законодательство о государственной поддержке кинематографии, помимо ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», состоит из Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденных Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, положения которых корреспондируют нормам ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

Правовые основы реализации государственной политики в издательской деятельности отдельным Федеральным законом не регламентируется. Вместе с тем, существует ряд иных нормативно-правовых и подзаконных актов, положения которых раскрывают роль издательской деятельности в Российской Федерации, механизм реализации государственной политики в издательской деятельности и способы (формы) государственной поддержки издательской деятельности.

Так, Указом Президента Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168 утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Пунктом 2 раздела VIII вышеуказанных Основ предусмотрены меры государственной политики в сферах культуры, массовой информации, эфирного и кабельного вещания, рекламной и издательской деятельности в виде создания и распространения творческих проектов, доступных для непрофессионального восприятия, информационных материалов, предоставляющих базовые юридические знания и формирующих правовую культуру и правосознание граждан, а также разработка и реализация системы мер государственного стимулирования таких проектов и материалов.

Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808 утверждены Основы государственной культурной политики (далее – Основы государственной культурной политики).

Настоящие Основы определяют главные направления государственной культурной политики и представляют собой базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих процессы культурного развития в Российской Федерации, а также государственных и муниципальных программ (абзац 1 Основ государственной культурной политики).

Государственная культурная политика призвана обеспечить приоритетное культурное и гуманитарное развитие как основу экономического процветания, государственного

суверенитета и цивилизационной самобытности страны и признается неотъемлемой частью стратегии национальной безопасности Российской Федерации (пункт 80 Стратегии), утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Государственная культурная политика России охватывает такие сферы государственной и общественной жизни, как все виды культурной деятельности, гуманитарные науки, образование и иные сферы, а также воспитание и самовоспитание граждан, просвещение, развитие детского и молодежного движения, формирование информационного пространства страны.

Задачами государственной политики являются: поддержка профессиональной творческой деятельности в процессе создания и представления обществу произведений литературы, музыки, изобразительного искусства, драматургии, киноискусства, архитектуры, дизайна, художественной фотографии, иных видов искусства, отечественной кинематографии, в том числе создания анимационных, документальных, научно-популярных, учебных, адресованных детской аудитории фильмов, создание условий для развития творческих индустрий; создание условий для развития творческой самодетельности граждан, поддержка общественных инициатив в этой сфере с учетом этнонациональных традиций, особенностей регионов и местных сообществ и иные задачи.

Распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р утверждена Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года (далее – Стратегия государственной культурной политики), разделом 3 которой предусмотрено, что в целях повышения роли институтов гражданского общества как субъектов культурной политики предполагается, в том числе, дальнейшее совершенствование механизма поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций путем предоставления на конкурсной основе субсидий из федерального и региональных бюджетов.

Анализ Закона края № 5-1980 показал, что концепция указанного Закона края заключается в предоставлении мер государственной поддержки издательской деятельности и документальной кинематографии в целях гражданско-патриотического воспитания и духовного развития жителей Красноярского края, в том числе путем предоставления грантов (субсидий) (статья 1 Закона края № 5-1980).

К субъектам издательской деятельности и документальной кинематографии пункт 1 статьи 4 Закона края № 5-1980 относит юридических лиц, в том числе коммерческие организации, зарегистрированные и осуществляющие хозяйственную деятельность на территории Красноярского края, имеющие своим основным видом экономической деятельности издательскую деятельность, определяемую в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности.

Закон края № 5-1980 предусматривает предоставление мер государственной поддержки субъектам издательской деятельности и документальной кинематографии на территории края в виде краевого гранта - денежных средств, предоставляемых из краевого бюджета в виде субсидий в соответствии с бюджетным законодательством получателю гранта на конкурсной основе безвозмездно и безвозвратно для финансирования реализации проектов издательской деятельности (для издания книг и иных материалов в печатной и электронной форме в сфере культуры и краеведения, гражданского и правового образования, профилактики правонарушений несовершеннолетних, пропаганды семейных ценностей, занятия художественным и техническим творчеством, наукой, общественно полезной деятельностью, экологии и охраны здоровья) и документальной кинематографии (для производства документальных фильмов о Красноярском крае, в том числе о народах и народностях, населяющих Красноярский край, его природе, исторических событиях, достижениях в сфере науки, культуры, производственной деятельности, в социально-экономической и других сферах) (статья 2 Закон края № 5-1980).

При этом мера государственной поддержки в виде краевого гранта предусмотрена не для всех субъектов, осуществляющих деятельность в вышеуказанной сфере на территории края, а

только для субъектов, зарегистрированных на территории края (пункты 1,2 статьи 4 Закона края № 5-1980).

Из вышеуказанного следует, что средства государственной поддержки, предусмотренные в настоящее время в краевом бюджете для субъектов, осуществляющих издательскую деятельность и документальную кинематографию на территории края, будут предоставлены исключительно субъектам, зарегистрированным на территории края, что ставит отдельные хозяйствующие субъекты в дискриминационное положение.

Таким образом, положения, предусмотренные в пунктах 1,2 статьи 4 Закона края № 5-1980, не отвечают принципам юридического равенства, равнодоступности, адресности государственной поддержки, принципу запрета необоснованных предпочтений, и не соответствуют правовым основам реализации государственной социально-экономической политики, определенным законодателем, в том числе в ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, Основам государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденным Указом Президента Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168, Основам государственной культурной политики, утвержденным Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р, Основам законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденным Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1.

3. Законодательным Собранием края принят Закон края от 19.02.2009 № 8-2938 «О социальных выплатах гражданам и предоставлении субсидий юридическим лицам на возмещение затрат по образовательным кредитам, привлеченным гражданами для оплаты обучения в государственных образовательных организациях высшего образования» (далее – Закон края № 8-2938), который вступил в силу с 06.03.2009.

Правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи гражданам предусмотрены в Федеральном законе от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее - ФЗ «О государственной социальной помощи»), предметом которого является предоставление государственной социальной помощи отдельным категориям граждан (абзац 1, статья 1 ФЗ «О государственной социальной помощи»).

Нормативно-правовой акт федерального уровня, регулирующий правовые и организационные основы предоставления субсидий юридическим лицам на компенсацию расходов, связанных с возмещением затрат получателя на погашение процентной ставки по договору образовательного кредита, законодателем не принят.

Вместе с тем из системного толкования таких нормативно-правовых актов, как Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»), Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», Национальный проект «Демография», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) и иных документов следует, что государством разработан комплекс мероприятий, направленных на создание условий для реализации конституционных прав на труд и социальную защиту от безработицы, свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, исполнение государственных нормативных требований охраны труда работодателями, а также содействие процессу социальной адаптации отдельных категорий граждан и обеспечение возможности развития профессиональной компетентности и повышение квалификации специалистов социально-трудовой сферы, поддержания субъектов малого и среднего предпринимательства для удовлетворения вышеуказанных условий.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 17, пунктом 2 части 5 статьи 24.1 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации финансовая поддержка за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Разделом II Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» предусмотрена реализация дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации (на условиях софинансирования) в виде субсидий.

Таким образом, в целях создания указанных в вышеперечисленных документах условий, а также реализации мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, повышения эффективности развития рынка труда законодателем предусмотрены механизмы государственной поддержки субъектов, в том числе в виде предоставления субсидий из средств краевого бюджета в соответствии со статьей 78 БК РФ на возмещение понесенных субъектами затрат для выполнения обозначенных законодателем мероприятий.

Анализ Закона края № 8-2938 показал, что концепция указанного Закона края заключается в предоставлении мер государственной поддержки гражданам, имеющим право на получение социальной выплаты для оплаты части процентной ставки по образовательным кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях на оплату обучения, а также предоставлении субсидий юридическим лицам, осуществляющим возмещение затрат указанных граждан на обучение, в целях обеспечения края квалифицированными специалистами (статья 1 Закона края № 8-2938).

К субъектам, имеющим право претендовать на государственную поддержку статья 4.1 Закона края № 8-2938 относит:

- граждан Российской Федерации (пункт 1);
- юридических лиц, зарегистрированных и осуществляющих коммерческую и хозяйственную деятельность на территории Красноярского края (пункт 2).

Закон края № 8-2938 предусматривают следующие меры государственной поддержки вышеуказанным субъектам: предоставление социальной выплаты по образовательным кредитам; возмещение затрат получателя на погашение процентной ставки по договору образовательного кредита (предоставлении субсидий) (статья 1, пункт 1 статьи 2, статья 4.1 Закона края № 13-6629).

Согласно части 3 статьи 4.1 Закона края № 8-2938 субсидия предоставляется предприятию при условии заключения трехстороннего договора между предприятием, получателем и органом, уполномоченным Правительством Красноярского края, принявшему обязательство о гарантированном предоставлении гражданину рабочего места по окончании учебного заведения и возмещении ему затрат по договору образовательного кредита в размере не менее затрат получателя на погашение процентной ставки по образовательному кредиту.

При этом меры государственной поддержки в виде предоставления субсидий на погашение процентной ставки предусмотрена не для всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории Красноярского края, а только для субъектов, зарегистрированных и осуществляющих коммерческую и хозяйственную деятельность на территории Красноярского края (пункт 2 статьи 4.1 Закона края № 8-2938).

Из вышеуказанного следует, что средства государственной поддержки, предусмотренные в настоящее время в краевом бюджете для субъектов для предоставления субсидий на погашение процентной ставки по договору образовательного кредита, будут

предоставлены исключительно субъектам (юридическим лицам), зарегистрированным на территории края, что поставит отдельные хозяйствующие субъекты в дискриминационное положение.

Таким образом, положения, предусмотренные в пункте 2 статьи 4.1 Закона края № 8-2938, не отвечают принципам юридического равенства, равнодоступности, адресности государственной поддержки, принципу запрета необоснованных предпочтений, и не соответствуют правовым основам реализации государственной политики, определенной законодателем.

4. Законодательным Собранием края принят Закон края от 07.02.2013 № 4-1041 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае» (далее – Закон края № 4-1041), который вступил в силу в полном объеме 1 января 2014 года.

Правовые основы реализации государственной политики в сфере государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций установлены в Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, БК, Налоговом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ «О некоммерческих организациях»), других федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Уставе края, Законе края № 4-1041 и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов края (статья 3 Закона края № 4-1041).

Часть 1 статьи 1 ФЗ «О некоммерческих организациях» определяет особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также возможные формы поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческой организацией признается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

В соответствии с частью 2.1 статьи 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных ФЗ «О некоммерческих организациях» формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях».

Некоммерческие организации, согласно частям 4, 5 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, могут осуществлять предпринимательскую деятельность и в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» являются хозяйствующими субъектами.

Частью 4 статьи 31 ФЗ «О некоммерческих организациях» установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в приоритетном порядке оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях».

Порядок и условия оказания государственной поддержки предусмотрены в статье 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях».

Одним из основных направлений государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям является финансовая поддержка путем предоставления указанным субъектам бюджетных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 4 статьи 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В соответствии с частью 5 ФЗ «О некоммерческих организациях» оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться

в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на финансовую поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (в том числе на ведение реестра социально ориентированных организаций - получателей поддержки), включая субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Анализ Закона края № 4-1041 показал, что концепция указанного Закона края заключается в создании правовых, экономических и организационных условий для эффективной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, направленных на решение социальных проблем, развития гражданского общества в Красноярском крае, в том числе путем предоставления субсидий (абзац 1, пункт 1 статьи 9 Закона края № 4-1041).

Субъектами государственной поддержки в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона края № 4-1041 являются социально ориентированные некоммерческие организации, зарегистрированные на территории Красноярского края.

Закон края № 4-1041 предусматривают предоставление мер государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в следующих формах: финансовая; имущественная; информационная; предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах; предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах и иных формах, указанных в статье 9 Закон края № 4-1041.

Статьей 5 Закона края № 4-1041 установлено, что государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций оказывается при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами определенных видов деятельности, указанных в статье 5 названного Закона (например, по социальному обслуживанию, социальной поддержке и защите граждан, охране окружающей среды и защите животных; профилактики социально опасных форм поведения граждан и т.д.).

При этом меры государственной поддержки, в том числе предоставление субсидий для ведения определенной статьей 5 Закона края № 4-1041 деятельности, предусмотрены не для всех социально ориентированных некоммерческих организаций, а только для организаций, зарегистрированных на территории края (пункт 2 статьи 1 Закона края № 4-1041).

Из вышеуказанного следует, что средства государственной поддержки, предусмотренные в настоящее время в краевом бюджете для поддержания деятельности социально ориентированных некоммерческих организации, указанной в статье 5 Закона края № 4-1041, будут предоставлены исключительно субъектам, зарегистрированным на территории края, что поставит отдельные хозяйствующие субъекты в дискриминационное положение.

Таким образом, положения пункта 2 статьи 1 Закона края № 4-1041, не отвечают принципам юридического равенства, равнодоступности, адресности государственной поддержки, принципу запрета необоснованных предпочтений, и не соответствуют правовым основам реализации государственной социально-экономической политики, определенной законодателем, в том числе в ФЗ «О некоммерческих организациях».

Статьей 8 Конституции Российской Федерации предусматривается, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

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

Как указано выше, правовые основы реализации государственной политики в сфере развития научной, научно-технической и инновационной деятельности, в сфере издательской деятельности и документальной кинематографии, в сфере отношений, возникающих в связи с предоставлением социальных выплат гражданам и предоставлением субсидий юридическим лицам на возмещение затрат по образовательным кредитам, в сфере государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае установлены соответствующими Федеральными законами и иными нормативно-правовыми и подзаконными актами.

Согласно подпункту «в» пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 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.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится, в том числе, право принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации для поддержки (стимулирования) субъектов в научной и (или) научно-технической деятельности, инновационной деятельности, деятельности в сфере промышленности (пункт 3 статьи 12, пункт 2 статьи 16.3 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», подпункт 1 пункта 1 части 1 статьи 7 ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»), издательской деятельности и кинематографии (статьи 2, 5, 6 ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утверждены Указом Президента Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168, Основы государственной культурной политики, утверждены Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденны Распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р, Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утверждены Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1), хозяйствующих субъектов, несущих затраты на обучение граждан (статья 9 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», положения Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», Национального проекта «Демография», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (пункт 3 части 2, часть 4 статьи 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Согласно требованиям подпунктов 1, 2 пункта 3 статьи 78 БК 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 научной и научно-технической политике, промышленной политике, политики в издательской и кинематографической деятельности (культурной политике), социальной политике, вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в рассматриваемых сферах, 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 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Устава Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (далее – Устав) государственная власть края обязана осуществлять социально-экономическую и административную политику, направленную на обеспечение достойной жизни всего населения края, создавать условия для действенной беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина на территории края, не допуская дискриминации в зависимости от национальности, языка, религии, пола, общественного, имущественного или должностного положения, а также других обстоятельств.

Государственная власть края осуществляется на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти.

Органы государственной власти края осуществляют свои полномочия посредством принятия правовых актов (статья 7 Устава).

Законодательное Собрание края является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти края.

Из анализа вышеприведенных положений Федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и иных актов следует, что претендовать на меры государственной поддержки в сфере научной (или) научно-технической деятельности, инновационной деятельности, издательской деятельности и документальной кинематографии, в сфере отношений, возникающих в связи с предоставлением субсидий юридическим лицам на возмещение затрат по образовательным кредитам, в сфере государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций могут любые хозяйствующие субъекты соответствующей сферы деятельности, осуществляющие деятельность на территории края, вне зависимости от места их регистрации.

Кроме того, 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 №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.

Из указанного следует, что независимо от места регистрации на территории Российской Федерации, субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность, равны между собой.

Хозяйствующий субъект, в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - 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.

Пункт 1 статьи 4 Закона края № 13-6629, пункты 1,2 статьи 4 Закона края № 5-1980, пункт 2 статьи 4.1 Закона края № 8-2938, пункт 2 статьи 1 Закона края № 4-1041, не отвечают требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, принципам юридического равенства и запрета необоснованных предпочтений.

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.

Приведенными положениями пункта 1 статьи 4 Закона края № 13-6629, пунктов 1, 2 статьи 4 Закона края № 5-1980, пункта 2 статьи 4.1 Закона края № 8-2938, пункта 2 статьи 1 Закона края № 4-1041 субъект Российской Федерации – Красноярский край предоставил зарегистрированным на территории Красноярского края субъектам научной, научно-технической и инновационной деятельности, субъектам издательской деятельности и документальной кинематографии, субъектам предпринимательской деятельности, несущим затраты по образовательным кредитам и социально ориентированным некоммерческим организациям преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими такую же деятельность на территории края, но зарегистрированными за пределами края, 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 признаков нарушения пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Правовой статус субъектов вышеуказанных сфер, 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.

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 введенные Законом края № 13-6629, Законом края № 5-1980, Законом края № 8-2938, Законом края № 4-1041 ограничения по территориальному признаку по своему содержанию реализацией данных полномочий субъекта Российской Федерации не являются (аналогичная позиция выражена Верховным Судом Российской Федерации в апелляционном определении от 18 мая 2017 г. № 34-АПГ17-1).

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 14.12.2000 № 244-О, от 07.02.2002 № 16-О, от 05.07.2001 № 130-О, от 07.06.2001 № 139-О, Постановлениях от 21.11.2002 № 15-П, от 30.07.2001 № 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.

В данном случае Законодательным Собранием Красноярского края принят нормативный акт, положения которого распространяют свое действие на неопределенный круг лиц. Следовательно, указанный акт, регулирующий порядок предоставления государственной поддержки в Красноярском крае, 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 соответствии с пунктами 2, 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам государственной власти субъектов 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам; создание дискриминационных условий.

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).

Ввиду изложенного, в действиях Законодательного Собрания Красноярского края усматриваются признаки нарушения пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в принятии Закона края № 13-6629, Закона края № 5-1980, Закона края № 8-2938, Закона края № 4-1041 (отдельных положений названных законов), которые предусматривают предоставление мер государственной поддержки субъектам научной, научно-технической и инновационной деятельности, субъектам издательской деятельности и документальной кинематографии, хозяйствующим субъектам, несущим затраты по образовательным кредитам, и социально ориентированным некоммерческим организациям, зарегистрированным на территории края, и исключает возможность предоставления (получения) мер государственной поддержки субъектам, осуществляющим такую же деятельность на территории края, но зарегистрированным за пределами края, что создает дискриминационные (конкурентно неравные) условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующим субъектам, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на указанных товарных рынках, а также служит административным барьером входа на рынки ввиду создания неравных условий функционирования для субъектов рынка.

Учитывая вышеизложенное, Красноярское УФАС России, на основании статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции», предупреждает о необходимости устранения указанного нарушения путем принятия мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства. С этой целью Законодательному Собранию Красноярского края в срок до 01.06.2020 надлежит:

- внести изменения в текст Закона края от 01.11.2011 № 13-6629 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае» с учетом выводов, содержащихся в настоящем предупреждении, а именно: исключить из текста Закона слова «зарегистрированным на территории края»;

- внести изменения в текст Закона края от 19.02.2009 № 8-2938 «О социальных выплатах гражданам и предоставлении субсидий юридическим лицам на возмещение затрат по образовательным кредитам, привлеченным гражданами для оплаты обучения в государственных образовательных организациях высшего образования» с учетом выводов, содержащихся в настоящем предупреждении, а именно: исключить из текста Закона слова «зарегистрированные на территории края»;

- внести изменения в текст Закона края от 07.02.2013 № 4-1041 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае» с учетом выводов, содержащихся в настоящем предупреждении, а именно: исключить из текста Закона слова «зарегистрированные на территории края»;

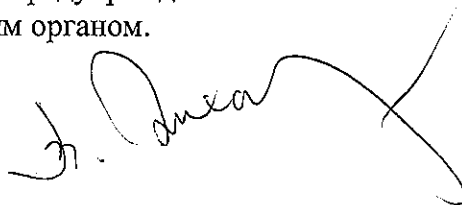
- внести изменения в текст Закона края от 19.12.2013 № 5-1980 «О поддержке издательской деятельности и документальной кинематографии в Красноярском крае» с учетом выводов, содержащихся в настоящем предупреждении, а именно: исключить из текста Закона слова «зарегистрированные на территории края».

О выполнении предупреждения сообщить в Красноярское УФАС России (с предоставлением документальных доказательств его исполнения) в течение трех дней со дня истечения установленного срока исполнения предупреждения.

Примечание:

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» по мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Руководитель управления



В.М. Захаров

Исп. Бехтерева Татьяна Юрьевна

т.8(391)211 33 86