

Решение

Резолютивная часть решения оглашена "23" ноября 2012 г. город Иваново
В полном объеме решение изготовлено "06" декабря 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>, рассмотрев дело № 02-30/2012-020 по признакам нарушения Администрацией Савинского муниципального района (ул. Первомайская, д. 22, с. Савино, Ивановская область, 155710) и Советом Савинского муниципального района четвертого созыва (ул. Первомайская, д. 22, с. Савино, Ивановская область, 155710) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (Далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В связи с реализацией Ивановским УФАС России полномочий по осуществлению государственного контроля соблюдения органами местного самоуправления антимонопольного законодательства Российской Федерации у администрации Савинского муниципального района Ивановской области (далее – Администрация) письмом от 14.08.2012 № 02-30/2639 была запрошена действующая на территории Савинского муниципального района муниципальная программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства (Далее – СМСП).

В ответ на запрос Администрацией представлена среднесрочная программа «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе Ивановской области на 2011-2013 годы» (далее – Программа), утвержденная решением Совета Савинского муниципального района четвертого созыва от 17.02.2011 № 3.

В результате анализа представленной Программы установлено следующее. Заказчик Программы – администрация Савинского муниципального района Ивановской области.

Разработчик Программы - Комитет по экономике и предпринимательству Администрации Савинского муниципального района Ивановской области.

Программой предусмотрено оказание субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, следующих видов поддержки:

1. Обеспечение взаимодействия СМСП и органов местного самоуправления всех уровней, развитие и совершенствование форм и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с СМСП.
2. Мониторинг сферы СМСП и обеспечение доступности информации о поддержке.
3. Имущественная поддержка.
4. Финансовая поддержка.
5. Формирование благоприятного общественного мнения о СМСП.
6. Организация содействия СМСП в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг).

7. Информационная и консультационная поддержка.

8. Создание условий для повышения уровня знаний СМСП по ведению бизнеса, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров.

В целях получения дополнительной информации о механизме реализации программных мероприятий, Ивановским УФАС России был направлен соответствующий запрос в Администрацию Савинского муниципального района (письмо от 23.08.2012 № 02-30/2699).

Запрашиваемая информация представлена Администрацией в письмах от 06.09.2012 № 1083 и от 12.09.2012 № 1109.

В результате анализа Программы и представленных документов установлено следующее.

1) Предоставление имущественной поддержки СМСП осуществляется в виде передачи во владение и (или) пользование муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов на возмездной или безвозмездной основе.

При рассмотрении Программы, а также иных материалов, представленных Администрацией, следует, что в нормативных актах, регулирующих осуществление имущественной поддержки СМСП в Савинском муниципальном районе, не установлен четкий и прозрачный механизм предоставления во владение и (или) пользование муниципального имущества.

Таким образом, предоставленная Администрации возможность самостоятельно принимать решения об оказании имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в будущем может привести к ограничению/недопущению конкуренции.

Вместе с тем, Перечень имущества, предназначенного для предоставления СМСП в качестве имущественной поддержки, не сформирован (письмо Администрации от 12.09.2012 № 1109), поскольку соответствующее имущество на территории Савинского муниципального района отсутствует, что, следовательно, препятствует предоставлению данного направления поддержки.

При указанных обстоятельствах, угрозы ограничения и (или) недопущения конкуренции в Савинском муниципальном районе не возникает, однако в случае появления такого имущества дальнейшая реализация Программы может повлечь ограничение и (или) недопущение конкуренции.

2) Оказание финансовой поддержки СМСП осуществляется путем предоставления субсидий. Организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, субсидии предоставляются в целях возмещения их затрат в размере фактически произведенных расходов, связанных:

- с предоставлением СМСП компенсационной части затрат по уплате процентов за пользование банковскими кредитами, по договорам поручительства, по уплате лизинговых платежей по приоритетным направлениям, за исключением торговли;
 - с предоставлением СМСП средств для обеспечения исполнения обязательств перед банками и другими кредитными учреждениями в форме поручительства, залога имущества по приоритетным направлениям, за исключением торговли.
- СМСП, осуществляющим деятельность в рамках приоритетных направлений, поддержка производится путем предоставления субсидий по следующим направлениям:
- возмещение части затрат, связанных с приобретением оборудования (основных средств), инвентаря и материалов для создания нового бизнеса;
 - возмещение части затрат, связанных с разработкой проектно-сметной

документации для строительства новых объектов, реконструкции и модернизации существующих помещений в целях создания нового бизнеса.

В Программе установлены размеры субсидий выделяемых организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, и СМСП, осуществляющим деятельность в рамках приоритетных направлений, однако не указан четкий и прозрачный механизм предоставления субсидий СМСП, а так же не определено какие направления являются в Программе приоритетными.

В соответствии с пунктом 4.4.4. Программы субсидии предоставляются Администрацией в соответствии с Порядком предоставления субсидий СМСП, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, утвержденным постановлением администрации Савинского муниципального района. Однако в письме Администрации от 12.09.2012 № 1109 указано, что такой Порядок не утвержден. Таким образом, Администрации предоставлена возможность самостоятельно принимать решения об оказании финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, что может привести к ограничению/недопущению конкуренции.

В письме Администрации от 12.09.2012 № 1109 также указано, что Порядок не утвержден ввиду отсутствия заявок от СМСП.

При указанных обстоятельствах, угрозы ограничения и (или) недопущения конкуренции в Савинском муниципальном районе не возникает, однако в случае появления заявок на получение субсидий дальнейшая реализация Программы может повлечь ограничение и (или) недопущение конкуренции.

3) Формирование благоприятного общественного мнения о СМСП осуществляется путем:

- организации и проведения конкурсов профессионального мастерства, смотров-конкурсов предприятий, конкурсов бизнес-проектов (идей), других конкурсов;
- вовлечения молодежи и студентов в предпринимательскую деятельность (поощрение лучших предпринимательских проектов);
- привлечения СМСП к участию в конкурсах профессионального мастерства на муниципальном, межмуниципальном и региональном уровнях;
- издания статей, рекламных материалов, печатных изданий, направленных на освещение информации о действующих СМСП, осуществляющих деятельность в различных сферах экономики Савинского муниципального района, о реализации мероприятий, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Создание условий для повышения уровня знаний СМСП по ведению бизнеса, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров осуществляется посредством:

- организации и проведения образовательных мероприятий – обучающих семинаров, совещаний, мастер-классов для СМСП и их кадрового состава;
- организации взаимодействия с учебными заведениями Ивановской области, Центрами повышения квалификации области, ГУ «Савинский центр занятости населения».

Однако Программа не содержит четкого и прозрачного механизма осуществления указанных видов поддержки, в том числе порядка их финансирования.

В 2011-2012 году данные виды поддержки не оказывались. Однако не исключено их оказание в будущем.

Следовательно, дальнейшая реализация Программы, которой предусмотрены указанные виды поддержки, не может оказать положительного влияния на конкуренцию, так как хозяйствующим субъектам может быть необоснованно отказано в их получении.

При участии в конкурсах профессионального мастерства или конкурсах бизнес-проектов, например, формируется рынок сбыта товаров (услуг), а так же формируется интерес у населения к продвигаемым товарам (услугам). Следовательно, необоснованный отказ в проведении указанных программных мероприятий лишит хозяйствующего субъекта возможности популяризации своего товара (услуги), что прямо влияет на его конкурентоспособность.

На основании рассмотренных материалов установлено, что с момента утверждения Программы Администрацией не разработано достаточное количество соответствующих нормативных положений, устанавливающих четкий и прозрачный механизм ее реализации, порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки субъектам малого предпринимательства. Существующее муниципальное нормативно-правовое регулирование не содержит даже отсылочных норм, позволяющих определить механизм реализации Программы.

Указанное свидетельствует о том, что дальнейшая реализация программных положений приведет (может привести) к недопущению и (или) ограничению конкуренции на территории Савинского муниципального района.

Таким образом, Решение Совета Савинского муниципального района четвертого созыва от 17.02.2011 № 3 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе Ивановской области на 2011-2013 годы» содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. В соответствии со статьей 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 (бездействий).

Приказом руководителя Ивановского УФАС России от 03.10.2012 № 134 возбуждено дело №02-30/2012-020 по признакам нарушения Администрацией Савинского муниципального района Ивановской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 04.10.2012 дело №02-30/2012-020 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 25.10.2012.

При рассмотрении дела 25.10.2012 Комиссией принято решение о необходимости привлечения в качестве ответчика по делу Совета Савинского муниципального района четвертого созыва (Далее - Совет).

Определением от 25.10.2012 дело №02-30/2012-020 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 08.11.2012, Совет привлечен к участию в рассмотрении дела №02-30/2012-020 в качестве ответчика по делу.

На заседание Комиссии 08.11.2012 ответчик – Совет, извещенный надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела № 02-30/2012-020, не явился. Представитель Ответчика – Администрации – Коноплин Н.Н. (заместитель главы Администрации) нарушение антимонопольного законодательства признал и указал, что Программа действительно разрабатывалась Администрацией, однако решение об утверждении Программы принято на заседании Совета. В

соответствии с пунктами 3 и 4 части 5 статьи 33 Устава Савинского муниципального района Ивановской области (принят решением Савинского районного Совета от 19.08.2012 № 33) Администрация осуществляет подготовку проектов решений Совета, проектов программ социально-экономического развития муниципального района. Решение о принятии и (или) утверждении указанных проектов принимается на заседании Совета путем проведения голосования. Таким образом, Совет, изучив представленный на рассмотрение проект, и установив в нем нарушения действующего законодательства Российской Федерации мог вернуть проект в Администрацию на доработку и для устранения выявленных нарушений.

Представитель Ответчика – Администрации – Маслова Е.А. (председатель комитета по экономике и предпринимательству) пояснила, что в Савинском муниципальном районе заявлений от субъектов малого и среднего предпринимательства не поступало вообще, поэтому необходимости разрабатывать какие-либо нормативно-правовые акты в целях реализации положений Программы не возникало. После получения письма Ивановского УФАС России о выявленных нарушениях антимонопольного законодательства, Администрацией началась разработка Порядка предоставления и расходования средств, выделяемых из бюджета района на реализацию Программы. Учитывая изложенное, Комиссия Ивановского УФАС России пришла к выводу о целесообразности отложения рассмотрения дела № 02-30/2012-020.

Определением от 08.11.2012 дело №02-30/2012-020 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 23.11.2012.

На рассмотрении дела 23.11.2012 представитель Совета Савинского муниципального района четвертого созыва – Матвиенко В.П. (глава Савинского муниципального района, председатель Савинского районного Совета) признал, что в Программе действительно отсутствует четкий и прозрачный механизм реализации отдельных мероприятий и это может привести к ограничению конкуренции. Кроме того, Матвиенко В.П. представил Комиссии Решение Совета Савинского муниципального района четвертого созыва от 22.11.2012 № 44 «О признании утратившим силу решения Совета Савинского муниципального района от 17.02.2011 № 3 «Об утверждении среднесрочной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе на 2011 – 2013 годы».

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

В целях обеспечения устойчивого развития малого и среднего предпринимательства Советом Савинского муниципального района четвертого созыва 17.02.2011 принято решение № 3 «Об утверждении среднесрочной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе на 2011 – 2013 годы».

В п.4 ч.1 ст.14 Федерального закона №209-ФЗ определено, что одним из принципов оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства (СМСП) является оказание поддержки с соблюдением требований, установленных Законом о защите конкуренции.

Реализация данного принципа означает соответствие деятельности, осуществляемой в рамках оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, целям Закона о защите конкуренции, в качестве которых в ч. 2 ст. 1 указанного Закона определены: обеспечение единства экономического

пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в России, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Конкуренция, согласно п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции, это 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.

Таким образом, на органы местного самоуправления возложена обязанность не только оказывать поддержку СМСП, но и содействовать развитию конкуренции в соответствующем муниципальном образовании.

В связи с этим, органами местного самоуправления разрабатываются и принимаются программы поддержки, призванные создать четкий и прозрачный механизм взаимодействия с хозяйствующими субъектами.

Отсутствие в программах поддержки СМСП понятного и прозрачного механизма реализации программных мероприятий недопустимо, так как в данном случае нарушаются принципы, закрепленные в п.2 и п.5 ч.1 ст.14 Федерального закона № 209-ФЗ, а именно, принципы доступности инфраструктуры поддержки и открытости процедур предоставления поддержки, что может повлечь отказ в ее предоставлении СМСП либо предоставление ее на дискриминационных условиях, и в конечном итоге, может привести к ограничению конкуренции.

Программа поддержки и развития малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе на 2011-2013 годы утверждена решением Совета Савинского муниципального района четвертого созыва от 17.02.2011 № 3 в пределах его компетенции, определенной в Уставе Савинского муниципального района Ивановской области (принят решением Савинского районного Совета от 19.08.2010 № 33) (Далее – Устав).

Как установлено из паспорта Программы администрация Савинского муниципального района Ивановской области является заказчиком, а Комитет по экономике и предпринимательству Администрации – разработчиком Программы.

Администрация, в соответствии с частью 1 статьи 33 Устава, - исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделенный Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения, полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Ивановской области.

К компетенции администрации района, в соответствии с частью 5 статьи 33 Устава, относится в том числе:

- обеспечение исполнения решений органов местного самоуправления муниципального района по реализации вопросов местного значения;
- подготовка проектов решений Совета, постановлений и распоряжений администрации, иных правовых актов органов местного самоуправления муниципального района;
- разработка проектов программ и планов социально-экономического развития муниципального района и обеспечение их выполнения;
- управление и распоряжение муниципальной собственностью в соответствии с порядком, утвержденным Советом;
- другие исполнительно-распорядительные полномочия по решению вопросов местного значения муниципального района.

Из указанной компетенции Администрации, закрепленной в Уставе Савинского муниципального района, следует, что Администрация, подготовив проект

программы поддержки СМСП, предоставляет ее на рассмотрение в Совет, который, в свою очередь, принимает решение о его утверждении.

Совет, согласно части 1 статьи 22 Устава, состоит из 18 депутатов, в числе которых Главы поселений, входящих в состав муниципального района, и депутаты Советов указанных поселений, избираемые Советами поселений из своего состава в соответствии с установленной нормой представительства, равной двум депутатам от каждого поселения, независимо от численности их населения. Срок полномочий Совета - 5 лет. Организацию деятельности Совета осуществляет Глава района. Совет решает вопросы, отнесенные к его компетенции, на заседаниях.

В соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 23 Устава в исключительной компетенции Совета находятся:

- принятие планов и программ развития муниципального района, утверждение отчетов об их исполнении;

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального района.

Согласно протоколу заседания Совета от 17.02.2011 № 9 (Далее – Заседание) на Заседании, в том числе, обсуждался вопрос об утверждении проекта Программы. По приведенным в протоколе результатам голосования установлено, что решение об утверждении Программы принято присутствующими депутатами единогласно.

При надлежащем изучении проекта Программы депутаты, на Заседании Совета, должны были обнаружить невозможность законной и справедливой реализации программы в связи с отсутствием четкого и прозрачного механизма реализации отдельных мероприятий поддержки СМСП.

Столкнувшись с указанными нарушениями антимонопольного законодательства, Совет имел возможность указать Администрации на необходимость доработки проекта Программы, разработки нормативно-правовых актов, определяющих порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки и (или) не принимать решение об утверждении Программы на Заседании.

Таким образом, принятие Советом решения об утверждении среднесрочной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе на 2011 - 2013 годы», а также отсутствие в Савинском муниципальном районе правовых актов, устанавливающих порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки, свидетельствуют о принятии Советом акта в нарушение запрета, установленного частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании рассмотренных материалов установлено, что с момента утверждения Программы Советом не принято достаточное количество соответствующих нормативных положений, устанавливающих четкий и прозрачный механизм ее реализации, порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки субъектам малого предпринимательства, а также не дано поручений Администрации по их разработке.

Существующее муниципальное нормативно-правовое регулирование не содержит даже отсылочных норм, позволяющих определить механизм реализации Программы.

Указанное свидетельствует о том, что дальнейшая реализация программных положений приведет (может привести) к недопущению и (или) ограничению конкуренции на территории Савинского муниципального района.

В соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции, органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия

(бездейст-вие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев при-нятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействий).

Таким образом, учитывая названные обстоятельства, Комиссия приходит к выводу, что принятие Советом Савинского муниципального района четвертого созыва Решения от 17.02.2011 № 3 «Об утверждении среднесрочной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Савинском муниципальном районе на 2011 - 2013 годы», нарушает запрет, установленный частью 1 статьи 15 Закона о за-щите конкуренции.

Учитывая, что Программа утверждена Советом, действия Администрации Савинского муниципального района не содержат нарушения антимонопольного законода-тельства. Комиссия приходит к выводу о необходимости прекращения рассмотрения данного дела в отношении Администрации на основании пункта 2 части 1 статьи 48 За-кона о защите конкуренции.

Также, учитывая, что выявленные нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Советом устранены в добровольном порядке путем принятия решения от 22.11.2012 № 44 «О признании утратившим силу решения Совета Савинского муницип-ального района от 17.01.2011 № 3», Комиссия приходит к выводу о необходимости прекращения рассмотрения данного дела в отношении Совета Савинского муниципаль-ного района четвертого созыва на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Ко-миссия
РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела № 02-30/2012-020 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Администрации Савинского му-ниципального района на основании пункта 2 части 1 статьи 48 Закона о защите конку-ренции.

2. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Совета Савинского муниципального района четвертого созыва (Далее – Совет), выра-зившиеся в принятии Советом решения от 17.02.2011 № 3 «Об утверждении средне-срочной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринима-тельства (Далее – СМСП) в Савинском муниципальном районе Ивановской области на 2011-2013 годы», в которой отсутствует четкий и прозрачный механизм реализации от-дельных мероприятий:

- имущественной поддержки;
- финансовой поддержки;
- формирования благоприятного общественного мнения о СМСП;
- создания условий для повышения уровня знаний СМСП по ведению бизнеса, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров.

3. Прекратить рассмотрение дела № 02-30/2012-020 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Совета Савинского муниципаль-ного района четвертого созыва на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

4. В связи с добровольным устранением нарушения предписание Совету Савинско-го муниципального района четвертого созыва не выдавать.

5. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела №02-30/2012-020 для решения вопроса о возбуждении дела в соответствии с КоАП РФ.

< Подписи членов комиссии >

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.