

Законодательное Собрание
Красноярского края
Мира проспект, 110,
г. Красноярск, 660009

Прокуратура Красноярского
края

Мира проспект, 32, г.
Красноярск, 660049

Ассоциация
сельхозпроизводителей,
переработчиков и торговли
«Енисейский стандарт»
Бограда улица, 92, офис 102,
г. Красноярск, 660017

Исх. № 20538 от
17.12.2018

ФБУ «Государственный
региональный центр
стандартизации, метрологии и
испытаний в Красноярском
крае, Республике Хакасия и
Республики Тыва»

Вавилова улица, 1а, г.
Красноярск, 660093

Министерство сельского
хозяйства и торговли
Красноярского края

Ленина улица, 125, г.
Красноярск,

660009

РЕШЕНИЕ

от 14 декабря 2018 года

по делу № 74-15-18
Красноярск

г.

Резолютивная часть решения по делу оглашена на заседании Комиссии 10 декабря 2018 года.

В полном объеме решение изготовлено 14 декабря 2018 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Капсудин Е.В., заместитель руководителя управления; члены Комиссии - Фомушкина Ю.В., начальник отдела контроля органов власти; Дударева М.А., заместитель начальника отдела контроля органов власти, рассмотрев дело № 22-15-18, возбужденное в отношении начальника отдела контроля органов власти; рассмотрев дело №74-15-18, возбужденное в отношении Законодательного Собрания Красноярского края по факту неисполнения предупреждения Красноярского УФАС России от 13.10.2017 (исх. № 17853), выданного в целях пресечения признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции», Закон о защите конкуренции), выразившихся в принятии Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае», который предусматривает предоставление субсидий за счет средств краевого бюджета ассоциациям, объединяющим не менее двадцати организаций сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, и исключает возможность предоставления (получения) субсидий организациям, осуществляющим такую же деятельность на территории края, но не являющимся членами ассоциации, а также зарегистрированными за пределами края, но осуществляющим деятельность на его территории, что создает дискриминационные условия деятельности, приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке сельскохозяйственного производства и рынке розничной торговли.

Настоящее дело рассмотрено с участием:

От Законодательного Собрания Красноярского края представителя по доверенности «...»;

От Ассоциации сельхозтоваропроизводителей, переработчиков и торговли «Енисейский стандарт» - исполнительного директора «...»;

От ФБУ «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Красноярском крае, Республике Хакасия и Республики Тыва» представителя по доверенности «...»;

В отсутствие иных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела.

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение Прокуратуры Красноярского края (вх. № 17631 от 15.09.2017) о проведении проверки Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае» на предмет соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения вышеуказанного обращения было установлено, что в действиях Законодательного Собрания Красноярского края усматриваются признаки нарушения пунктов 1, 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в принятии Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае», который предусматривает предоставление субсидий за счет средств краевого бюджета ассоциациям, объединяющим не менее двадцати организаций сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, и исключает возможность предоставления (получения) субсидий организациям, осуществляющим такую же деятельность на территории края, но не являющимся членами ассоциации, а также зарегистрированными за пределами края, но осуществляющим деятельность на его территории, что создает дискриминационные условия деятельности, приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществлению предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке сельскохозяйственного производства и рынке розничной торговли.

Ввиду изложенного, Красноярское УФАС России на основании [статьи 39.1](#) ФЗ «О защите конкуренции» выдало предупреждение от 13.10.2017 (исх. № 17853) о необходимости прекращения указанного нарушения путем принятия мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, с этой целью в срок до 01.01.2018 Законодательному Собранию Красноярского края надлежало:

- отменить Закон края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае».

По ходатайству Законодательного Собрания Красноярского края (исх. № 17853 от 13.10.2017) в выданное предупреждение внесены изменения (исх. № 24322 от 26.12.2017), а именно в резолютивной части предупреждения слово «отменить»

заменено на слова «внести изменения с учетом выводов, содержащихся в настоящем предупреждении», срок исполнения предупреждения продлен до 01.07.2018.

Правовая позиция Красноярского УФАС России относительно положений Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае», сформулированная в вышеуказанном предупреждении, была предметом рассмотрения Арбитражного суда Красноярского края. Законность предупреждения подтверждена судебными актами арбитражных судов при рассмотрении дела № А33-34719/2017.

04 июля 2018 года в адрес Красноярского УФАС России поступила информация от Законодательного Собрания Красноярского края об исполнении предупреждения - внесении изменений в Закон края (исх. № 1998-и-ЗС от 02.07.2018). Как полагает Законодательное Собрание Красноярского края, Закон края в редакции от 19.04.2018 № 5-1561 соответствует положениям ФЗ «О защите конкуренции».

Анализ Закона края в действующей редакции на предмет соответствия требованиям антимонопольного законодательства не позволил прийти к выводу об устранении несоответствий положений Закона края требованиям антимонопольного законодательства, поскольку внесенные изменения не устраняют вмененных признаков нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» (в том числе в части установленных ограничений на получение субсидий по субъектному составу, по территориальному признаку).

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На основании изложенного Красноярским УФАС России принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Законодательного Собрания Красноярского края (приказ № 189 от 06.07.2018).

Определением от 09 июля 2018 года рассмотрение дела назначено на 09 августа 2018 года.

Уведомлением от 02 августа 2018 года рассмотрение дела перенесено на 10 августа 2018 года.

Определением от 10 августа 2018 года рассмотрение дела отложено на 17 сентября 2018 года.

Определением от 17 сентября 2018 года рассмотрение дела назначено на 15 октября 2018 года, срок рассмотрения дела продлен до 06.01.2019.

Определением от 15 октября 2018 года рассмотрение дела назначено на 08 ноября 2018.

Определением от 08.11.2018, в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела, рассмотрение дела назначено на 10.12.2018.

В рамках рассмотрения дела установлено следующее.

Законодательным Собранием края принят Закон края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае» (далее - Закон края), который вступил в силу с 01.10.2017.

Согласно [преамбуле](#) Закона края он разработан в целях поддержки продвижения качественных и безопасных пищевых продуктов на территории Красноярского края.

Получателями субсидий на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, являются некоммерческие организации, объединяющие двадцать и более сельскохозяйственных организаций, не менее половины которых относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства, и организации розничной торговли (далее - организации - получатели субсидий).

Для целей Закона используются следующие понятия - организации сельскохозяйственной отрасли края - зарегистрированные на территории края юридические лица, в том числе сельскохозяйственные сбытовые потребительские кооперативы, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство и (или) реализацию пищевых продуктов (далее - сельскохозяйственная организация);

Предусмотренная им государственная поддержка продвижения пищевых продуктов осуществляется в виде субсидий на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов ([статья 3](#)) и субсидий на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов ([статья 4](#)).

Средства государственной поддержки из краевого бюджета предоставляются в форме субсидий при соблюдении следующих условий:

а) наличие программы, принятой уполномоченным органом организации - получателя субсидий, которая должна содержать перечень пищевых продуктов, подлежащих добровольной сертификации, ожидаемые объемы реализации пищевых продуктов, прошедших добровольную сертификацию, мероприятия по продвижению пищевых продуктов и сроки их реализации;

в) заключение соглашения о предоставлении субсидий между органом исполнительной власти края, уполномоченным Правительством края, и организацией - получателем субсидий в соответствии с типовой формой, утвержденной финансовым органом исполнительной власти края;

г) иных условий, установленных настоящим Законом.

Субсидии на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов (с учетом налога на добавленную стоимость), а также на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, предоставляются организациям - получателям субсидий.

Субсидии, предусмотренные настоящей статьей, не могут быть распределены

между членами (участниками) организации - получателя субсидии.

Условиями предоставления субсидий являются:

а) наличие договора, заключенного между организацией - получателем субсидий и организацией, осуществляющей услуги по добровольной сертификации, на проведение добровольной сертификации пищевых продуктов, включенных в перечень пищевых продуктов, предусмотренный [статьей 2](#) настоящего Закона (далее - договор сертификации);

б) выполнение организацией - получателем субсидий мероприятий по добровольной сертификации пищевых продуктов в рамках реализации программы.

В рамках реализации Закона края Правительством Красноярского края приняты постановления:

Постановление Правительства Красноярского края от 06.12.2017 № 723-п "Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов, в том числе перечня, форм, сроков представления документов, необходимых для их получения, порядка возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении"

Постановление Правительства Красноярского края от 06.12.2017 № 724-п "Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, в том числе перечня, форм, сроков представления документов, необходимых для их получения, порядка возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении".

Распорядителем бюджетных средств на предоставление субсидии являлось Министерство промышленности, энергетики и торговли красноярского края, с января 2018 года - Министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края.

Согласно информации, представленной Министерством сельского хозяйства и торговли Красноярского края (вх. № 15856 от 11.09.2018), на территории Красноярского края в Реестр субъектов агропромышленного комплекса, осуществляющих производство продуктов питания включено 84 субъекта.

Кроме того, в рамках рассмотрения дела установлено, что на территории края осуществляют деятельность сельхозтоваропроизводители, зарегистрированные за пределами Красноярского края, в частности АО «Данон Россия».

За период с декабря 2017 года по август 2018 года на основании приказов Министерства сельского хозяйства и торговли Красноярского края предоставлено субсидий на общую сумму 12 080 376 рублей.

Как установлено в рамках рассмотрения дела на территории края получателем субсидии в 2017-2018 году являлась единственная организация - Ассоциация сельхозпроизводителей, переработчиков и торговли «Енисейский стандарт» (далее по тексту – Ассоциация).

Согласно Уставу (утвержденному протоколом учредительного собрания от 11.06.2016) Ассоциация является основанной на членстве некоммерческой организацией.

Ассоциация является объединением коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, зарегистрированных на территории Красноярского края и занимающихся производством и реализацией продовольственных товаров, созданных в целях координации их предпринимательской и иной экономической деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов.

Целью деятельности Ассоциации является координация предпринимательской деятельности членов Ассоциации, направленная на повышение эффективности производства и сбыта произведенной продукции в рамках членов Ассоциации; обеспечение жителей Красноярского края качественными продовольственными товарами, произведенными на территории Красноярского края.

Для достижения уставных целей Ассоциация на основании положения «О качественной продукции Красноярского края» предоставляет право членам Ассоциации размещать специальный знак качества на производимых продовольственных товарах; продвигает качественную продукцию, выделенную специальным знаком «Одобрено Енисейский стандарт» на территории Красноярского края и за его пределами.

Ассоциация состоит из 36 членов (по состоянию на 01 ноября 2018 года), в том числе 4 торговых сети: ООО «ТС Командор»; ООО «Смарт»; ООО «Вкусно»; ООО «Лавка «Полезные продукты», 29 организаций являются производителями пищевой продукции.

Размер имущества Ассоциации составляет 12 000 рублей.

Согласно протоколу учредительного собрания от 11 августа 2016 года размер вступительного взноса для вновь принятых членов составляет 50 000 рублей; размер членских взносов 45 000 рублей в квартал.

24 октября 2016 года утверждено положение «О качественной продукции Красноярского края».

08 сентября 2016 года между региональным объединением работодателей «Агропромышленный союз Красноярского края» Ассоциацией и ФБУ «Красноярский ЦСМ» заключено Соглашение о сотрудничестве», Ассоциации предоставлено право использовать знак соответствия системы добровольной сертификации «Красноярское качество».

Согласно протоколу рабочей группы членов Ассоциации от 21.02.2017 принято решение – закрепить в лицензионном договоре, заключенном между ФБУ «Красноярский ЦСМ» и Ассоциацией, исключительное право использования специального знака «Кедровая шишка» за Ассоциацией.

01 октября 2016 года между Ассоциацией и ФБУ «Красноярский ЦСМ» заключен лицензионный договор о предоставлении права на использование товарного знака «Продукция Красноярского края» Добровольной системы сертификации «Красноярское качество».

19 октября 2017 года между Ассоциацией и ФБУ «Красноярский ЦСМ» заключен договор об оказании услуг по добровольной сертификации продукции № 28/10-17/309.

На момент рассмотрения дела председателем координационного совета - является Домнин Игорь Анатольевич, являющийся также генеральным директором АО АПХ «Агроярск», которое является членом Ассоциации.

Исполнительным директором являлась - Коробцова Оксана Михайловна.

Согласно информации, представленной Ассоциацией (вх. № 17431 от 08.10.2018), ФБУ «Красноярский ЦСМ» было выбрано в качестве исполнителя по договору оказания услуг по добровольной сертификации в связи с тем, что данная организация является Центральным органом по сертификации системы добровольной сертификации «Красноярское качество».

На момент принятия решения правила функционирования СДС «Красноярское качество» наилучшим образом удовлетворяли условиям добровольного подтверждения соответствия пищевых продуктов для производителей Красноярского края.

Согласно порядку применения Знака соответствия Системы добровольной сертификации «Красноярское качество» Знак соответствия является формой доведения до потребителя информации о добровольной сертификации в Системе. Право на маркирование продукции знаком Системы предоставляется держателю сертификата. Указанный знак является товарным знаком. Владельцем товарного знака «Продукция Красноярского края» является ФБУ «Красноярский ЦСМ».

Согласно информации, представленной ФБУ «Красноярский ЦСМ» (вх. № 15754 от 07.09.2018), ФБУ «Красноярский ЦСМ» за период с 17.11.2009 по 29.08.2018 предоставлено право (выдано сертификатов) маркировать продукцию Знаком соответствия Системы добровольной сертификации «Красноярское качество» 60 хозяйствующим субъектам.

Ассоциация заключает со своими членами договоры поручения на заключение договора об оказании услуг по добровольной сертификации продукции, в соответствии с которым услуги по сертификации оплачивает – Ассоциация, путем перечисления денежных средств на расчетный счет ФБУ «Красноярский ЦСМ». Расходы за повторное оказание услуг по сертификации и инспекционному контролю оплачивает член ассоциации самостоятельно.

Согласно протоколу внеочередного общего собрания членов ассоциации от 27.06.2018 принято решение «для участия качественной продукции, произведенной на территории Красноярского края в государственных закупках, необходимо зарегистрировать систему добровольной сертификации «Енисейский стандарт». Также необходимо определить орган сертификации, для чего необходимо провести переговоры с ФБУ «Красноярский ЦСМ».

Согласно информации, представленной Ассоциацией (вх. № 17431 от 08.10.2018), Ассоциацией разработаны правила функционирования собственной системы добровольной сертификации пищевых продуктов, произведенных на территории

Красноярского края.

В соответствии с данными правилами держателем системы будет являться АСПТ «Енисейский стандарт», в качестве органов по сертификации планируется привлечь следующие организации:

- ФГБУ «Красноярский референтный центр Россельхознадзора»;
- ООО «ЦСЭ «Красноярск-Тест»;
- ФБУ «Красноярский ЦСМ».

В качестве испытательных лабораторий, действующих в структуре СДС «Енисейский стандарт», планируется привлечь:

- ФГБУ «Красноярский референтный центр Россельхознадзора»;
- ФБУ «Красноярский ЦСМ»;
- КГКУ «Краевая ветеринарная лаборатория».

В соответствии с Положением «О продукции, отмеченной региональным знаком качества «Енисейский стандарт» право на размещение знака качества на упаковке предоставляется при условии, что продукт изготовлен из сырья, произведенного (выращенного) на территории Красноярского края (составляет не менее 70% сырьевой себестоимости).

По знаку «Одобрено Енисейский стандарт» Федеральной службой по интеллектуальной собственности (РОСПАТЕНТ) принято решение о государственной регистрации товарного знака (знака обслуживания) на основании заявки № 2017752135, поданной 08.12.2017 от имени АСПТ «Енисейский стандарт».

Знак «Одобрено Енисейский стандарт» выбран в качестве знака соответствия системы добровольной сертификации «Енисейский стандарт», разработанной Ассоциацией и планируемой к регистрации в Едином реестре зарегистрированных систем добровольной сертификации Росстандарта.

Согласно протоколу внеочередного общего собрания членов ассоциации от 24.07.2018 принято решение « рассмотреть предложения по созданию сельскохозяйственного комплексного кооператива «АгроФедерация» с целью участия в объединенных лотах по государственному заказу.

Ассоциацией заключено 52 договора по продвижению пищевых продуктов на территории Красноярского края.

Согласно информации, представленной Ассоциацией практически у всех членов ассоциации, прошедших добровольную сертификацию, и продукция которых подлежала продвижению увеличены объемы продаж (АО АПХ «Агроярск» – рост продаж на 14 %; ОАО Молоко – рост продаж на 14 %; АО «Краскон» рост продаж на 16%; ООО «Саянмолоко» рост продаж на 28%; ООО «Мельник» рост продаж на 148%; ООО «Кондитерские технологии КПС» рост продаж на 153% и т.д.).

На заседании комиссии 17 сентября 2018 года представитель Ассоциации

пояснила, что интерес членов ассоциации от членства в ассоциации заключается в оплате 75% стоимости добровольной сертификации и продвижении товаров.

В рамках рассмотрения дела также установлено, что продвигается продукция не всех членов ассоциации, а только тех, кто прошел добровольную сертификацию.

В рамках рассмотрения дела проводился опрос организаций, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) на территории Красноярского края, так в частности ООО «Ярск», являвшееся членом Ассоциации (согласно протоколам исключенным из состава членов ассоциации) пояснило следующее (вх. № 15272 от 30.08.3018):

«О существовании Ассоциации сельхозпроизводителей, переработчиков и торговли «Енисейский стандарт» (далее Ассоциация) стало известно в конце 2016 из обращения руководителя ассоциации, который отправил учредительные документы по ассоциации и заявление о членстве. Первоначально вопрос о взносах не стоял, нам было сказано, что необходимо набрать какое-то минимальное количество членов ассоциации и мы кажется подписали заявление о вступлении. Весной 2017 г. к нам повторно обратился представитель Ассоциации с предложением об уплате взносов. Размер взноса был озвучен около 250000,00 рублей в квартал. Обещали, что примут Закон «О государственной поддержке производства пищевых продуктов в Красноярском крае», причем поддержка будет оказываться только членам ассоциаций товаропроизводителей, обещали поддержку рекламой. Однако, мы, рассмотрев данное предложение пришли к следующим выводам:

Закон еще не принят и какие положения в него включают еще не известно, а взносы уже надо было платить;

Требовалось проведение добровольной сертификации, что опять же требовало немалых вложений;

Не было понятно, почему поддержка предоставлялась только через ассоциации, а не непосредственно производителям, данная структура воспринималась нами как ненужная прослойка. Обещания оказывать поддержку рекламой тоже не вызывали особого доверия.

Поэтому мы решили взносы не платить, а посмотреть, как это будет работать на практике. В дальнейшем вопрос нами не отслеживался, больше никто к нам повторно не обращался. Членами данной ассоциации себя не считаем, взносы не уплачивали, добровольную сертификацию в 2017-2018 г. не проходили, меры государственной поддержки по Закону края от 29.06.2017 № 3-854 не получали».

Также комиссией в рамках рассмотрения дела проведен опрос представителей торговых сетей, в частности представитель ООО «ТС Командор» 04 октября 2018 года пояснил следующее: «интерес членства в Ассоциации заключается в увеличении количества поставщиков, позволяет увеличивать объем реализуемой продукции и ассортимент. До конца 2017 года выделяли ценники продукции, производимой членами ассоциации, определенной цветовой гаммой (цветом), обеспечиваем возможность проведения Ассоциацией дегустации продукции, производимой членами Ассоциации. Возможность обеспечения дегустации имеется у всех поставщиков торговой сети «Командор»».

К моменту рассмотрения дела от ответчика представлена письменная позиция (вх. № 13083 от 25.07.2018), аналогичная по содержанию ранее представленной (о результатах рассмотрения предупреждения), согласно которой ответчик не признает нарушение антимонопольного законодательства, полагает, что указанным Законом края не нарушены права или иные нормативно-правовые акты, имеющие большую юридическую силу.

Ассоциацией представлены документы (вх. № 17431 от 08.10.2018; вх. № 17431 от 08.10.2018 года; вх. № 17779 от 12.10.2018; вх. № 19091 от 02.11.2018) о деятельности организации (правоустанавливающие, о членстве в ассоциации, о продвижении товаров, о выплате субсидии).

ФБУ «Красноярский ЦСМ» также к моменту рассмотрения дела представил документы (вх. № 15754 от 07.09.2018; вх. № 19031 от 02.11.2018) по порядку применения Знака соответствия Системы добровольной сертификации «Красноярское качество», подтверждающие правоотношения с Ассоциацией по ее членами по добровольной сертификации. Согласно сертификатам, представленным ФБУ «Красноярский ЦСМ», органом по сертификации продукции в период 2017-2018 годов являлся только ООО «Центр сертификации и экспертиз «Красноярск-Тест».

Министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края к моменту рассмотрения дела представлена письменная позиция (вх. № 15856 от 11.09.2018; вх. № 17778 от 12.10.2018; вх. № 19090 от 02.11.2018), а также сведения о субъектах АПК, сумме выплаченных субсидий, субъекте которому предоставлена субсидия, а также позицию относительно возможности предоставления субсидии только некоммерческой организации.

08 ноября 2018 года на основании статьи 48.1 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссией было принято заключение об обстоятельствах дела № 74-15-18 (исх. № 18542 от 14.11.2018) лицам, участвующим в деле, было предложено представить Комиссии пояснения, доказательства и привести доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела.

Ответчик Законодательное Собрание Красноярского края представил письменную позицию в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела (исх. № 3691-и-ЗС от 10.12.2018), аналогичная по содержанию ранее представленной, согласно которой не признает нарушение антимонопольного законодательства, полагает, что указанным Законом края не нарушены права или иные нормативно-правовые акты, имеющие большую юридическую силу.

На заседании Комиссии 10 декабря 2018 года лица, участвующие в деле, поддержали позицию, изложенную ранее.

Исследовав представленные доказательства, оценив доводы лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

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. № 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](#) сельскохозяйственными 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 сельскохозяйственной 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 сельскохозяйственной 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 сельскохозяйственного товаропроизводителя - 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.

Одним из основных направлений государственной аграрной политики является государственная поддержка сельскохозяйственных 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. № 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.

Оказание мер государственной поддержки предприятиям пищевой и перерабатывающей промышленности осуществляется в рамках [Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы](#), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

[Пунктами 1 и 2 части 1 статьи 6](#) Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее- ФЗ «О торговле») закреплено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного

регулирования торговой деятельности реализуют государственную политику в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, а также разрабатывают и принимают законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Устава Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 2 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 Красноярского края является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти края.

Посредством законов края, принимаемых Законодательным Собранием Красноярского края, осуществляется, в том числе утверждение программы социально-экономического развития края, представленной Губернатором края; нормативное регулирование по иным вопросам, если такое регулирование согласно федеральным нормативным правовым актам прямо возлагается на орган законодательной власти субъекта Российской Федерации либо поручается субъекту Российской Федерации или его органам государственной власти без отнесения этого регулирования к компетенции конкретного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Из анализа положений ФЗ «О развитии сельского хозяйства», 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 № 717, [Концепции](#) долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, федеральной целевой [программы](#) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 № 598, федеральной целевой [программы](#) «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 922, а также на нормах [Закона](#) Красноярского края от 21.02.2006 № 17-4487 «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края» следует, что претендовать на меры государственной поддержки могут любые хозяйствующие субъекты, в том числе сельскохозяйственные

потребительские кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями.

В силу [пункта 3 части 2 статьи 1](#) ФЗ «О торговле» целями закона являются:

- обеспечение единства экономического пространства в Российской Федерации путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности;

- развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров.

В соответствии со статьей 2 вышеуказанного закона торговая деятельность - вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

Торговая деятельность осуществляется хозяйствующими субъектами, предусмотренными настоящим Федеральным законом и зарегистрированными в установленном законодательством Российской Федерации порядке, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Вопросы добровольного подтверждения соответствия (добровольная сертификация продукции) регулируются статьями 18-22 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее - ФЗ «О техническом регулировании»).

В пункте 1 статьи 21 Федерального закона «О техническом регулировании» установлено, что добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации, который: осуществляет подтверждение соответствия объектов добровольного подтверждения соответствия; выдает сертификаты соответствия на объекты, прошедшие добровольную сертификацию; предоставляет заявителям право на применение знака соответствия, если применение знака соответствия предусмотрено соответствующей системой добровольной сертификации. Объектами добровольного подтверждения соответствия являются, в том числе, продукция, процессы производства. В силу статьи 22 названного Федерального закона объекты сертификации, сертифицированные в системе добровольной сертификации, могут маркироваться знаком соответствия системы добровольной сертификации.

В пункте 2 статьи 21 Федерального закона «О техническом регулировании» указано, что лицо или лица, создавшие систему добровольной сертификации (далее - лицо, создавшее Систему), устанавливают перечень объектов, подлежащих сертификации, и их характеристик, на соответствие которым осуществляется добровольная сертификация, правила выполнения предусмотренных данной системой добровольной сертификации работ и порядок их оплаты, определяют участников данной системы добровольной сертификации.

Закон края предусматривает предоставление субсидий за счет средств

краевого бюджета некоммерческим организациям (ассоциациям), объединяющим не менее двадцати организаций сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов.

При этом компенсация таких затрат установлена не для самих организаций сельскохозяйственной отрасли края, а для ассоциации.

Средства государственной поддержки, предусмотренные в настоящее время в краевом бюджете для производителей сельскохозяйственных товаров, фактически перераспределены от производителей пищевых продуктов в пользу ассоциации, которая непосредственно не участвует в производстве пищевых продуктов.

Данные положения Закона края 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 №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.

Кроме того, Закон края не содержит норм, устанавливающих порядок проведения отбора лиц, имеющих право на получение субсидий, либо корреспондирующее решение вопроса об определении получателей субсидий к закону о бюджете, не определяет цели, условия и порядок их предоставления, что не отвечает

требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы.

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.

Закон края нарушает принцип определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

Данным Законом края субъект Российской Федерации – Красноярский край предоставил зарегистрированным на территории края членам ассоциации преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими такую же деятельность на территории края, но не являющимися членами ассоциации, а также зарегистрированными за пределами края, но осуществляющими деятельность на его территории, 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 Законом края 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. № 34-АПГ17-1).

Таким образом, установление в Законе края положений, предусматривающих предоставление субсидий за счет средств краевого бюджета ассоциациям, объединяющим не менее двадцати организаций сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, неадекватно тем целям, ради которых оно должно быть установлено, и при сложившихся условиях функционирования товарного рынка сельскохозяйственного производства и рынка розничной торговли, не оправдано.

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 № 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.

Положения Закона края 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 ещё 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, коверкают конкурентную среду».

В данном случае Законодательным Собранием Красноярского края принят нормативный акт, то есть акт, распространяющий свое действие на неопределенный круг лиц. Следовательно, указанный акт, регулирующий порядок поддержки продвижения пищевых продуктов 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 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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 установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров; 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, действия Законодательного Собрания Красноярского края, выразившиеся в принятии Закона края, который предусматривает предоставление субсидий за счет средств краевого бюджета некоммерческим организациям (ассоциациям), объединяющим не менее двадцати организаций

сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов нарушают требования пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» поскольку исключают возможность предоставления (получения) организациям, осуществляющим такую же деятельность на территории края, но не являющимся членами ассоциации, а также зарегистрированными за пределами края, что создает дискриминационные условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами.

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.

В соответствии со [статьей 4](#) ФЗ «О защите конкуренции» под товарным рынком понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

В ходе рассмотрения дела в соответствии с пунктом 10.8 Приказа ФАС России от 28.04.2010 N 220 (ред. от 20.07.2016) «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2010 N 18026) проведен анализ состояния конкуренции на рынке производства и реализации сельскохозяйственной продукции на территории Красноярского края (аналитический отчет от 07 ноября 2018).

Согласно данным аналитического отчета от 07.11.2018 временной интервал настоящего исследования определен с 01.10.2017 (дата вступления в силу закона) по 07.11.2018 включительно (дата составления аналитического отчета).

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

Законодательным Собранием Красноярского края принят Закон, предусматривающий предоставление государственной поддержки в виде субсидий на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов ([статья 3](#)) и субсидий на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов ([статья 4](#)).

Законом предусмотрено предоставление некоммерческой организации (Ассоциации) субсидий на возмещение затрат, связанных с проведением добровольной сертификации и продвижением пищевых продуктов, для организаций (некоммерческие организации), объединяющих двадцать и более сельскохозяйственных организаций.

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.

В силу статьи 4 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880, процесс производства пищевой продукции - это совокупность или сочетание последовательно выполняемых различных технологических операций производства (изготовления) пищевой продукции)

Так как товаром является производство и реализация сельскохозяйственной продукции, а государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей осуществляется посредством предоставления субсидий на основании Закона края, принятого Законодательным Собранием Красноярского края, в границах субъекта Российской Федерации – Красноярского края, то аналогов рассматриваемого товара нет.

Учитывая, что государственная поддержка должна быть осуществлена для целей поддержки продвижения качественных и безопасных пищевых продуктов на территории Красноярского края, за продуктовые границы исследуемого товарного рынка принимаются – производство и реализация сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) на территории Красноярского края.

Таким образом, географические границы рынка производства и реализации

сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) в рассматриваемом случае определены территорией Красноярского края.

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 торговли Красноярского края (вх. № 15856 от 11.09.2018), на территории Красноярского края в Реестр субъектов агропромышленного комплекса, осуществляющих производство продуктов питания, включено 84 субъекта, субъектный состав рынка не ограничивается данными субъектами, указанный рынок является конкурентным.

Право на получение мер государственной поддержки имеется у всех сельхозтоваропроизводителей, осуществляющих деятельность на территории Красноярского края, однако меры государственной поддержки могут получить только субъекты, являющиеся членами некоммерческой организации и зарегистрированные на территории Красноярского края.

В ходе исследования рассматриваемого товарного рынка установлено наличие непреодолимого административного барьера для получения мер государственной поддержки, связанной с проведением добровольной сертификации и продвижением пищевых продуктов сельхозтоваропроизводителям, осуществляющим деятельность по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) на территории Красноярского края.

С учетом вышеизложенного, рынок по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) на территории Красноярского края является конкурентным.

Предоставление мер государственной поддержки только субъектам, являющимся членами некоммерческой организации и зарегистрированным на территории Красноярского края, создают неравные дискриминационные условия деятельности, нарушают принцип единства экономического пространства и оказывают непосредственное влияние на конкуренцию.

Так из информации, представленной ФБУ «Красноярский ЦСМ» следует, что последним в рамках системы добровольной сертификации «Красноярское качество» выдано 60 сертификатов на пищевую продукцию, из них только часть по договорам, заключенным с ассоциацией, что в том числе указывает на неравенство функционирования субъектов одного товарного рынка, поскольку субъекты, самостоятельно обратившиеся за услугами по добровольной сертификации не имеют возможности компенсировать данные затраты за счет субсидии.

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке сертификации показал, следующее.

На исследуемом товарном рынке объектом гражданских прав являются услуги индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, осуществляющих

сертификацию продукции.

В Федеральном законе «О техническом регулировании» определено понятие органа по сертификации как юридического лица или индивидуального предпринимателя, аккредитованного в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации.

Для выполнения функций органа по сертификации, перечисленных в пункте 1 статьи 21 Федерального закона «О техническом регулировании», в том числе выдачи сертификата соответствия, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должны иметь аттестаты аккредитации, выданные Росаккредитацией, в определенной области аккредитации и быть включенными в Реестр аккредитованных лиц, опубликованный на сайте Росаккредитации.

Таким образом, продуктами границами анализируемого рынка являются - услуги (работы) хозяйствующих субъектов, осуществляющих услуги по сертификации и имеющих аттестаты аккредитации, выданные Росаккредитацией.

С учетом специфики исследуемого рынка и положений действующего законодательства, оказывать услуги по сертификации может любой индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, зарегистрированное на территории Российской Федерации и имеющее аттестаты аккредитации, выданные Росаккредитацией.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, включаются хозяйствующие субъекты, реализующие в его границах рассматриваемый товар (услугу) на исследуемом товарном рынке.

По данным, полученным в рамках рассмотрения дела количественный состав организаций, имеющих допуск к осуществлению услуг по сертификации только на территории Красноярского края составляет более 5 субъектов.

Однако, как установлено в рамках рассмотрения настоящего дела, услуги по добровольной сертификации, затраты на которые субсидируются из бюджета, осуществляет только одна организация - ФБУ «Красноярский ЦСМ», отобранная не по результатам публичных процедур, что свидетельствует о создании последней преимущественных условий деятельности и является признаком ограничения конкуренции.

Согласно статье 20 Федерального закона «О техническом регулировании» подтверждение соответствия на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в форме принятия декларации о соответствии (декларирование соответствия) и обязательной сертификации.

Решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880 утвержден Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (далее - Технический регламент).

Статьей 23 Технического регламента установлено, что декларированию соответствия подлежит выпускаемая в обращение на таможенной территории Таможенного союза пищевая продукция, за исключением: переработанной

пищевой продукции животного происхождения; специализированной пищевой продукции; уксуса.

Таким образом, условие о получении мер государственной поддержки при обязательном прохождении добровольной сертификации фактически нарушают установленный пунктом 1 статьи 19 Федерального закона «О техническом регулировании» принцип недопустимости принуждения к осуществлению добровольной сертификации, в том числе в определенной системе добровольной сертификации.

Пунктом 11 Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19.01.1998 № 55, не допускается продажа товара без информации об обязательном подтверждении его соответствия требованиям, обеспечивающим его безопасность для жизни, здоровья потребителя. Следовательно, действующим законодательством в подтверждение соответствия требованиям, обеспечивающим безопасность продукции требуется принятие декларации соответствия, что, следовательно, исключает необходимость дополнительного добровольного подтверждения ее соответствия в форме добровольной сертификации, которая может проводиться лишь по инициативе организации, поскольку заявитель вправе по своему усмотрению выбрать тот или иной документ, на соответствие требованиям которого он намеревается осуществить подтверждение соответствия определенного им объекта (товара). При этом создаваемые в инициативном порядке юридическими лицами или предпринимателями системы добровольной сертификации, по своим программам оценки соответствия могут не гарантируют соответствия требованиям, в частности, к безопасности пищевых продуктов для жизни и здоровья потребителей.

В целом Закон края, предусматривая выделение денежных средств из краевого бюджета, лишь указанным в нем некоммерческим организациям, фактически нацелен на понуждение местных сельхозпроизводителей и организаций розничной торговли объединяться в такие некоммерческие организации (ассоциацию), неся при этом дополнительные финансовые затраты на уплату членских и вступительных взносов, что свидетельствует об ущемлении самостоятельности хозяйствующих субъектов и является признаком ограничения конкуренции.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на рассматриваемом рынке показала, что принятие Закона края оказало (могло оказать) влияние на конкуренцию на двух товарных рынках:

- на рынке по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) выразившиеся: в установлении барьера для получения мер государственной поддержки, связанной с проведением добровольной сертификации и продвижением пищевых продуктов сельхозтоваропроизводителям, осуществляющим деятельность (но не зарегистрированным на территории Красноярского края и не являющихся членами некоммерческой организации) по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов) на территории Красноярского края; и созданию преимущественных условий деятельности субъектам, являющимся членами некоммерческой организации и зарегистрированным на территории Красноярского края, что создают неравные дискриминационные условия деятельности, нарушает принцип единства

экономического пространства, кроме того, ограничивает самостоятельность субъектов указанного рынка, понуждает их в целях получения поддержки к объединению в ассоциации, что оказывает непосредственное влияние на конкуренцию;

- на рынке оказания услуг по сертификации, поскольку услуги по добровольной сертификации, затраты на которые субсидируются из бюджета края, осуществляет только одна организация - ФБУ «Красноярский ЦСМ», отобранная не по результатам публичных процедур, что свидетельствует о создании последнему преимущественных условий деятельности и является признаком ограничения конкуренции. Между тем самостоятельно данные работы учреждение не выполняет, привлекая субподрядчика, что также указывает на ограничении конкуренции на данном рынке и представлении необоснованных преимуществ ФБУ «Красноярский ЦСМ».

Довод Ответчика о соответствии Закона края требованиям федерального законодательства подлежит отклонению по причине его опровержения вступившими в законную силу судебными актами по делу № А33-34719/2017.

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 Красноярского УФАС России приходит к выводу о том, что в действиях ответчика - Законодательного Собрания Красноярского края имеет место нарушение части 1 (пункт 2 и 8) статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии Закона края, который предусматривает предоставление мер государственной поддержки посредством предоставления субсидий за счет средств краевого бюджета некоммерческим организациям, объединяющим не менее двадцати организаций сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, и исключает возможность предоставления (получения) субсидий организациям, осуществляющим такую же деятельность на территории края, но не являющимся членами ассоциации, а также зарегистрированными за пределами края, но осуществляющим деятельность на территории Красноярского края, создает дискриминационные условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов).

Вред публичным правам и интересам, т.е. посягательство на правопорядок в сфере конкуренции, определяется через категории недопущения, ограничения или устранения конкуренции, либо через категорию "вред конкуренции".

Недопущение конкуренции - это такая ситуация, при которой исключается возможность конкуренции; ограничение конкуренции - когда существенно снижается возможность конкуренции, устранение конкуренции - когда устраняется ее возможность, вплоть до нуля.

Согласно [пункту 5.1 части 1 статьи 23](#) Закона о защите конкуренции антимонопольный орган наделен правом обращаться в суд с заявлениями об обжаловании противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В силу положений [части 2 статьи 253](#) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и [части 2 статьи 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации нормативный правовой акт (или его часть), не соответствующий иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признается судом недействующим полностью или в части со дня его принятия или иной определенной судом даты.

Учитывая, что Закон края создает неопределенному кругу лиц препятствия для осуществления хозяйственной деятельности, создает дискриминационные условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых

продуктов), антимонопольный орган приходит к выводу об обращении с заявлением в суд для признания Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае» противоречащим закону (недействующим).

В соответствии с вышеизложенным, Комиссия пришла к выводу:

- об отсутствии оснований для прекращения производства по делу по признакам нарушения пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», возбужденному в отношении Законодательного Собрания Красноярского края;

- о наличии в действиях Законодательного Собрания Красноярского края нарушения пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

- о необходимости обращении с заявлением в суд для признания Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае» противоречащим закону (недействующим).

На основании изложенного Комиссия по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 ФЗ «О защите конкуренции»

РЕШИЛА:

1. Признать Законодательное Собрание Красноярского края нарушившим пункты 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», в части принятия Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае», который предусматривает предоставление мер государственной поддержки посредством предоставления субсидий за счет средств краевого бюджета некоммерческим организациям, объединяющим не менее двадцати организаций сельскохозяйственной отрасли края и организаций розничной торговли, зарегистрированных на территории края, на возмещение части затрат, связанных с проведением добровольной сертификации пищевых продуктов и на возмещение части затрат, связанных с оказанием услуг по продвижению пищевых продуктов, и исключает возможность предоставления (получения) субсидий организациям, осуществляющим такую же деятельность на территории края, но не являющимся членами ассоциации, а также зарегистрированными за пределами края, но осуществляющим деятельность на территории Красноярского края, создает дискриминационные условия деятельности и приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке по производству и реализации сельскохозяйственной продукции (пищевых продуктов).

2. В целях защиты публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию, в соответствии с [пунктом 5.1 части 1 статьи 23](#) ФЗ «О защите конкуренции», [частью 2 статьи 253](#) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и [частью 2 статьи 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обратиться с заявлением в суд для признания Закона края от 29.06.2017 № 3-854 «О государственной поддержке продвижения пищевых продуктов в Красноярском крае» противоречащим закону (недействующим).

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Федерального закона «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии

Е.В. Капсудин

Члены Комиссии

Ю.В. Фомушкина

М.А. Дударева

