

РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «27» января 2011 г.

В полном объеме решение изготовлено «02» февраля 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Коренченко К.А. - заместитель руководителя управления

– начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Частников В.А. - заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Ратникова О.С. – специалист-эксперт
отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 1261/04 от 15.11.2010 г. по признакам нарушения Министерством экономического развития Ростовской области (344050, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 112; далее - Министерство) ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле) и ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»)

УСТАНОВИЛА:

28.10.2010 г. в Ростовское УФАС России поступило поручение ФАС России (от 26.10.2010 г. № ЦА/5053-ПР) о проверке фактов, изложенных в обращении Депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, свидетельствующих о наличии в Ростовской области административных барьеров, способствующих ограничению конкуренции на рынке алкогольной продукции.

Как указывалось в обращении, на территории Ростовской области регулярно проводятся собрания с руководителями хозяйствующих субъектов, на которых проводится разъяснительная работа по обязательному присутствию в

ассортименте оптовых и розничных организаций - алкогольной продукции местных производителей. Для оптовых операторов устанавливаются обязательные квоты по выборке алкогольной продукции местных заводов. Для розничных торговых точек определяется доля минимального полочного пространства, отводимого под данную продукцию.

К обращению прилагались письма Управления потребительского рынка товаров и услуг Министерства экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области (от 08.06.2009 г. № 17.4.5/786 и № 17.4.5/1120), в соответствии с которыми до сведения руководителей оптовых организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной продажи на территории Ростовской области, доведены рекомендуемые объемы выборки областной продукции на июнь и июль 2009 г. Как следует из содержания указанных писем, последние направлены в целях обеспечения выполнения плановых показателей по уплате акцизов на алкогольную продукцию в 2009 г. и исполнения протокола совещания от 15.04.2009 г. по вопросу «Об итогах работы по увеличению доли алкогольной продукции донских производителей за 1 квартал т.г. и перспективах на 2009 г.».

08.11.2010 г. в Ростовское УФАС России поступило поручение ФАС России (от 03.11.2010 г. № ПС/38129) о проведении проверки по факту направления Администрацией Аксайского района в адрес ООО «АШАН» письма об обеспечении соблюдения введенного на территории Ростовской области порядка оборота (освидетельствования) алкогольной продукции.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения в отношении Министерства настоящего дела.

В ответ на определение о возбуждении дела Министерство представило отзыв, в котором указало: содействие продвижению продукции областных производителей входит в компетенцию Министерства; письма о создании оптимальной схемы товародвижения и представления равных условий хозяйствования на алкогольном рынке области направлялись в адрес хозяйствующих субъектов в целях развития конкуренции и носили рекомендательный характер; мониторинг качества алкогольной продукции проводится на основании договоров и направлен на защиту здоровья граждан, предотвращение поступления некачественной продукции на территорию области.

К отзыву Министерство представило:

- протоколы совещания по вопросам увеличения доли алкогольной продукции донских производителей от 15.04.2009 г., от 10.06.2009 г., от 06.08.2009 г., от 23.10.2009 г., от 12.11.2010 г., утвержденные Министерством; протокол совещания с руководителями оптовых организаций по вопросу продвижения алкогольной продукции донских производителей от 27.08.2009г. утвержденный начальником управления потребительского рынка товаров и услуг Министерства;

- письмо Министерства от 25.01.2010 г. № 17/99, в соответствии с которым до сведения глав муниципальных образований Ростовской области доведены рекомендуемые объемы поставки алкогольной продукции, произведенной в Ростовской области для розничной торговли и общественного питания на 2010 г. в разрезе муниципальных образований;

- письма Министерства от 08.06.2009 г. № 17.4.5/786, от 27.07.2009 г. № 17.4.5/1120, от 21.08.2009 г. № 17.4.5/1350, от 11.11.2009 г. № 17.4.5/1842, в соответствии с которыми до сведения руководителей оптовых организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной продажи на территории Ростовской области доведены рекомендуемые объемы выборки областной продукции на июнь, июль, август, ноябрь 2009 г.

Определением Ростовского УФАС России от 16.11.2010 г. рассмотрение настоящего дела назначено 27.01.2011 г.

27.01.2011 г., выступившие на заседании Комиссии представители Министерства поддержали позицию, изложенную в отзыве.

Комиссия, изучив материалы дела, выслушав представителя ответчика, приходит к следующим выводам.

1. Как установлено материалами дела, Министерство, в целях увеличения доли реализации алкогольной продукции, производимой на территории Ростовской области, устанавливает рекомендуемые объемы выборки указанной продукции для организаций оптовой торговли и в разрезе муниципальных образований Ростовской области. При этом, Министерство регулярно проводит совещания по вопросам увеличения доли реализации алкогольной продукции донских производителей с участием должностных лиц органов местного самоуправления и руководителей торговых организаций Ростовской области, по итогам которых принимаются решения:

- заместителям глав муниципальных образований области: усилить контроль за выполнением рекомендованных объемов поставки алкогольной продукции донских производителей каждым предприятием розничной торговой сети и общественного питания; провести встречи с представителями предприятий-производителей и оптовых организаций по вопросу обеспечения торговой сети алкогольной продукцией донских производителей, в том числе посредством ее размещения на приоритетном полочном пространстве с разумной торговой наценкой;

- руководителям торговых предприятий: обеспечить выполнение рекомендуемых объемов выборки алкогольной продукции у предприятий производителей Ростовской области; обеспечить наличие в продаже алкогольной продукции всех предприятий производителей Ростовской области; размещать в торговых залах рекламную продукцию, предоставленную областными предприятиями производителями.

В рамках рассмотрения дела Ростовским УФАС России была истребована у глав муниципальных образований Ростовской области информация и документы, изучением которых установлено, что в целях выполнения принятых на вышеуказанных совещаниях решений органы местного самоуправления Ростовской области устанавливают рекомендуемые объемы выборки алкогольной продукции донских производителей для организаций розничной торговли и общественного питания. Также ими проводятся совещания с руководителями указанных организаций по вопросам выполнения таких объемов, а также принятия мер по увеличению доли реализации алкогольной продукции донских производителей.

При этом непринятие органами местного самоуправления достаточных мер по выполнению рекомендованных Министерством объемов выборки алкогольной продукции является основанием для принятия в отношении них со стороны Министерства мер административного воздействия: Предписание Министерства № 9/09 от 16.07.2009 г. в отношении Главы Пролетарского района Ростовской области, Предписание Министерства № 4/10 от 21.05.2010 г. в отношении Главы Куйбышевского района Ростовской области.

Таким образом, рекомендуемые Министерством объемы выборки алкогольной продукции донских производителей, по сути, приобретают обязательный характер.

2. Кроме того установлено, что на территории Ростовской области действует Порядок организации и проведения мониторинга качества и безопасности алкогольной продукции, предназначенной для розничной реализации на территории Ростовской области, утвержденный Приказом Министерства от 09.04.2007 г. № 54 (далее – Порядок).

В соответствии с Порядком: мониторинг качества и безопасности алкогольной продукции, предназначенной для розничной реализации на территории Ростовской области, (далее – Мониторинг) проводится на добровольной и договорной основе, за счет средств областного бюджета, выделяемых ГОУ «Ростсистема» (п. 1.2 Порядка); Мониторинг проводится по заявлению организации и заключенному организацией с Министерством и ГОУ «Ростсистема» договору, а также на объектах розничной торговой сети путем закупки образцов алкогольной продукции для последующей передачи в аккредитованную испытательную лабораторию на проведение физико-химических испытаний и органолептической оценки (п. 3.1 Порядка); Мониторинг может быть проведен методом документального контроля или методом инструментального контроля (отбор образцов алкогольной продукции для проведения физико-химических испытаний и органолептической оценки). Отбор образцов, проведение физико-химических испытаний и органолептической оценки отобранных образцов осуществляется лабораторией на основании заявки ГОУ «Ростсистема» (п. 3.6 Порядка); При положительных результатах Мониторинга ГОУ «Ростсистема» оформляется свидетельство о проведении Мониторинга (п. 3.11 Порядка); При отрицательных результатах Мониторинга «ГОУ «Ростсистема» подготавливает соответствующее уведомление организации (п. 3.13 Порядка); Министерство направляет информацию об отрицательных результатах Мониторинга уполномоченным федеральным органам исполнительной власти для принятия мер в пределах их полномочий (п. 3.14 Порядка).

В тоже время, Письмами от 02.05.2007 г. № 7.9/302, от 08.10.2007 г. № 7.9/678 Министерство разъяснило главам муниципальных образований Ростовской области порядок применения вышеуказанного Порядка. В данных письмах Министерство указало, что в соответствии с Порядком практически все организации, осуществляющие поставки алкогольной продукции на территорию Ростовской области, заключили договор на проведение Мониторинга. В этой связи с 01.05.2007 г. партии алкогольной продукции, поступающие на территорию Ростовской области, сопровождаются свидетельствами о проведении Мониторинга. Письмом от 30.04.2008 г. № 7/772 Министерство в очередной раз проинформировало глав муниципальных образований области о том, что с

01.05.2007 г. партии алкогольной продукции сопровождаются соответствующими свидетельствами.

Письмом от 24.02.2009 г. № 7.4.5/193 Министерство сообщило Администрации Аксайского района о несоблюдении ООО «АШАН» введенного на территории области порядка освидетельствования алкогольной продукции. В этой связи Администрации Аксайского района было предложено обеспечить соблюдение данного порядка и оказать содействие в заключении с ООО «АШАН» договора на проведение Мониторинга. Одновременно в письме указывалось, что с 01.05.2007 г. вся алкогольная продукция сопровождается свидетельствами. Во исполнение данного письма Администрация Аксайского района направила в адрес ООО «АШАН» письмо от 26.02.2009 г. № 133 об обеспечении введенного на территории области порядка оборота алкогольной продукции. При этом в материалах дела имеется письмо ООО «АШАН» от 10.09.2010 г. № 282/10-юр, из которого следует, что ООО «АШАН» пришлось стать участником указанного порядка, чтобы обеспечить нормальное функционирование своих магазинов.

Письмом от 08.05.2009 г. № 17.4.5/602 Министерство довело до сведения заместителей глав муниципальных образований области информацию о том, что ряд организаций не являются участниками введенного на территории области порядка освидетельствования алкогольной продукции. В этой связи им было предложено обеспечить соблюдение вышеуказанного порядка и рекомендовать организациям заключить договор на проведение Мониторинга. Одновременно Министерство указало, что с 01.05.2007 г. партии алкогольной продукции сопровождаются свидетельствами. При этом во исполнение данного письма Администрацией г.Ростова-на-Дону были направлены письма в адрес ООО «Будда» (от 21.05.2009 г. № 5.4/379), ООО «Центр моды» (от 21.05.2009 г. № 5.4/377), ООО «ФИАР» (от 21.05.2009 г. № 5.4/377) о необходимости заключения договора на проведение Мониторинга со ссылкой на вышеуказанный Порядок.

Письмом от 27.10.2010 г. № 17.4.5/1630 в адрес Администрации г. Ростова-на-Дону, и письмом от 27.10.2010 г. № 17.4.5/1630 в адрес Администрации Зерноградского района, Министерство сообщило о том, что ряд организаций, заключивших договор на проведение Мониторинга, не обращались в течение 2010 г. в ГОУ «Ростсистема» с заявлением на проведение Мониторинга. В этой связи в письмах было предложено провести в таких организациях мониторинг на наличие соответствующих свидетельств и обеспечить соблюдение введенного на территории области порядка оборота алкогольной продукции. Одновременно Министерство указало, что в соответствии с Порядком с 01.05.2007 г. алкогольная продукция сопровождается свидетельствами о проведении Мониторинга.

Письмом от 01.09.2009 г. № 17.4.5/1408 Министерство сообщило заместителям глав муниципальных образований Ростовской области о расторжении с ООО «Совет» договора на проведение Мониторинга в связи с систематическим неисполнением ООО «Совет» условий данного договора, о чем просило проинформировать руководителей организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории области. При этом Министерство обратило внимание, что с 01.05.2007 г. алкогольная продукция сопровождается свидетельствами о проведении Мониторинга.

Кроме того, в соответствии с протоколом совещания по вопросу увеличения доли алкогольной продукции донских производителей от 15.04.2009 г., утв.

Министерством, приняты решения:

- Управлению потребительского рынка товаров и услуг совместно с ГОУ «Ростсистема» обеспечить заключение договоров на проведение Мониторинга со всеми операторами алкогольного рынка области;

- заместителям глав муниципальных образований области проводить в розничной сети постоянный мониторинг алкогольной продукции на предмет наличия Свидетельства о проведении Мониторинга на каждую партию алкогольной продукции;

- руководителям крупноформатной торговой сети заключить договоры на проведение Мониторинга;

- руководителям оптовых организаций обеспечить выполнение условий договоров на проведение Мониторинга.

Таким образом, Министерство исходит из обязательности соблюдения введенного на территории области Порядка и необходимости наличия свидетельств о проведении Мониторинга, как условия реализации алкогольной продукции на территории Ростовской области. Данная позиция доводится до сведения органов местного самоуправления и торговых организаций Ростовской области посредством направления соответствующих писем и проведения соответствующих совещаний.

Вместе с тем, согласно ч. 1 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольное законодательство основывается на Конституции РФ, ГК РФ и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

В силу ч. 1 ст. 1 ФЗ «О защите конкуренции» настоящий закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждение и пресечение случаев недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

В силу ч. 2 ст. 1 ФЗ «О защите конкуренции» целями настоящего закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии со ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция -

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.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам государственной власти субъектов РФ запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещаются:

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

- введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в РФ, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;

- дача хозяйствующим субъектам указаний о заключении в приоритетном порядке договоров.

В тоже время, действия Министерства по установлению рекомендуемых объемов выборки алкогольной продукции, произведенной на территории Ростовской области, и по принятию мер, направленных на их выполнение, являются, по своей сути, указанием о приоритетном заключении договоров с хозяйствующими субъектами, осуществляющими производство алкогольной продукции на территории Ростовской области, и обеспечивают для последних неконкурентные преимущества деятельности, как не обусловленные их самостоятельными действиями, перед хозяйствующими субъектами, производящими алкогольную продукцию на территории иных субъектов РФ и поставляющих ее для реализации в Ростовскую область.

Также в системе действующего правового регулирования отсутствует норма закона, в соответствии с которой хозяйствующие субъекты были бы обязаны проходить вышеуказанную процедуру освидетельствования алкогольной продукции и получать по ее результатам соответствующее свидетельство - для целей реализации указанной продукции на территории Ростовской области. При этом в соответствии со ст.ст. 55, 74 Конституции РФ, ст. 1 ГК РФ гражданские права и свобода перемещения товаров могут быть ограничены лишь на основании федерального закона.

В этой связи утверждение Министерства (которое неоднократно доводилось до сведения органов местного самоуправления и торговых организаций области) о том, что с 01.05.2007 г. вся алкогольная продукция, поставляемая на территорию области, сопровождается свидетельствами о проведении Мониторинга, является неправомерным, т.к. не предполагает возможности хозяйствующих субъектов отказаться от прохождения соответствующей процедуры и формирует убеждение об обязательности последней.

Таким образом, действия Министерства по понуждению хозяйствующих субъектов к заключению договоров на проведение Мониторинга и выполнению его условий являются, по своей сути, предъявлением к ним непредусмотренных

законодательством РФ требований, и введением ограничения в отношении свободного перемещения по территории Ростовской области алкогольной продукции, не прошедшей процедуры освидетельствования (без сопровождения свидетелем о проведении Мониторинга).

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о торговле настоящий закон определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона о торговле, данный закон регулирует отношения, возникающие, в том числе между органами государственной власти и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности.

При этом ст. 15 Закона о торговле установлены антимонопольные требования к органам государственной власти субъектов РФ в области регулирования торговой деятельности. В силу данной статьи органам государственной власти субъектов РФ прямо запрещается:

- возлагать на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность (поставки товаров), обязанности по участию в повторной (дополнительной по отношению к проведенной в соответствии с федеральными законами) проверке качества и безопасности товаров, в региональной системе качества товаров;

- понуждать хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность (поставки товаров), к участию в прохождении контрольных и (или) разрешительных процедур, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ в дополнение к предусмотренным федеральными законами процедурам и являющихся условиями организации и осуществления торговой деятельности на территории субъекта РФ;

- понуждать хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставки товаров.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 – 4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Ростовского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство экономического развития Ростовской области нарушившим ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать Министерство экономического развития Ростовской области нарушившим ст. 15 Закона о торговле.

3. Выдать Министерству экономического развития Ростовской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- проинформировать глав муниципальных образований Ростовской области о том, что ранее доведенные до их сведения (в т.ч. письмом Министерства от 25.01.2010 г. № 17/99) объемы выборки алкогольной продукции, произведенной на территории Ростовской области, носят рекомендательный характер;

- проинформировать глав муниципальных образований Ростовской области о том, что наличие Свидетельства о проведении мониторинга качества и безопасности алкогольной продукции не является обязательным условием для реализации алкогольной продукции на территории Ростовской области, с указанием на необходимость доведения данной информации до сведения хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по реализации алкогольной продукции на подведомственной им территории.

Председатель Комиссии:

К.А. Коренченко

Члены Комиссии:

В.Л. Частников

О.С. Ратникова

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд.

Примечание: за невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 27/04

о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции

27 января 2011 г.

г. Ростов-на-Дону

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:
управления

Коренченко К.А. – зам. руководителя

– начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Частников В.А. - заместитель начальника отдела
контроля органов власти;

Ратникова О.С. – специалист-эксперт отдела
контроля органов власти,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 27.01.2011 г. по делу № 1261/04 о нарушении Министерством экономического развития Ростовской области (344050, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 112) ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле) и ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Министерству экономического развития Ростовской области (далее - Министерство) **в срок до 31 марта 2011 г.** прекратить нарушение ст. 15 Закона о торговле и ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», выразившееся в установлении рекомендуемых объемов выборки алкогольной продукции, произведенной на территории Ростовской области; понуждении хозяйствующих субъектов к заключению договоров на проведение мониторинга качества и безопасности алкогольной продукции, реализуемой на территории Ростовской области, и выполнению условий данного договора, а именно:

1. Проинформировать глав муниципальных образований Ростовской области о том, что ранее доведенные до их сведения (в т.ч. письмом Министерства от 25.01.2010 г. № 17/99) объемы выборки алкогольной продукции, произведенной на территории Ростовской области, носят рекомендательный характер.

2. Проинформировать глав муниципальных образований Ростовской области о том, что наличие свидетельства о проведении мониторинга качества и безопасности алкогольной продукции не является обязательным условием для реализации алкогольной продукции на территории Ростовской области, с указанием на необходимость доведения данной информации до сведения хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по реализации алкогольной продукции на подведомственной им территории.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Ростовское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения (с приложением

подтверждающих документов).

Председатель Комиссии:

К.А. Коренченко

Члены Комиссии:

В.Л. Частников

О.С. Ратникова

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

-

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.