

РЕШЕНИЕ
25.12.2009г. г.Уфа ул.Пушкина, 95

Резолютивная часть объявлена 14.12.2009г.
В полном объеме решение изготовлено 25.12.2009г.

Комиссия Башкортостанского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе: <...>, <...>, <...> в присутствии представителей Администрации муниципального района Стерлитамакский район РБ <...> (доверенность от 19.01.2009г. №01-32/36), <...> (доверенность от 11.12.2009г. №1084), от индивидуального предпринимателя <...> поступило ходатайство от 11.12.2009г. №б/н о рассмотрении дела без его участия (ходатайство удовлетворено), рассмотрев дело №А-481/16-09 в отношении Администрации муниципального района Стерлитамакский район РБ (453124, Республика Башкортостан, г.Стерлитамак, ул.К. Маркса, 118) и <...> по признакам нарушения п.п.1, 3 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан направило в Администрацию муниципального района Стерлитамакский район РБ запрос информации от 20.10.2009г. №8/9034 о наличии соглашений, заключенных с торговыми организациями с целью поддержки республиканских производителей и поставщиков продовольственных товаров.

Согласно представленной информации (исходящий от 28.10.2009г. №01-18/958) 09.09.2009г. между Администрацией муниципального района Стерлитамакский район РБ и <...> (далее - хозяйствующий субъект) было заключено Соглашение о сотрудничестве. Анализ Соглашения выявил, что условия Соглашения направлены на поддержку республиканских товаропроизводителей, в части увеличения числа республиканских товаров на полках магазинов, а также предусматривают меры, предпринимаемые по снижению и (или) поддержанию цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости.

В связи с тем, что условия Соглашения о сотрудничестве содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, Башкортостанское УФАС России возбудило дело по признакам нарушения ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции». В Определении о назначении дела о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению Башкортостанское УФАС России указало лицам, участвующим в деле, представить мотивированное обоснование заключения Соглашения о сотрудничестве, в нарушение п.3 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции». Также в Определении было предложено представить любую иную информацию, касающуюся рассматриваемого вопроса.

Администрация муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан представила информацию 14.12.2009г. на заседании комиссии, что Соглашение о сотрудничестве было заключено на основании распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 16.07.2009г. №734-р и письма Государственного комитета Республики Башкортостан по предпринимательству и торговле от 12.08.2009г. №РЗ-288.

На заседании Комиссии представители лиц, участвующих в деле, подтвердили позицию, изложенную в письмах, а также пояснили, что экспертиза проекта Соглашения на предмет соответствия антимонопольному законодательству не проводилась, Соглашение было подписано в рамках содействия предприятиям республиканского агропромышленного комплекса в доступе и максимальной представленности их продукции на предприятиях розничной торговли, во исполнение п.1 распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 16.07.2009г. №734-р. Подписывая Соглашение о сотрудничестве, о каких-либо последствиях, в части ущемления конкуренции, не задумывались; процентное соотношение продукции республиканских товаропроизводителей, указанное в Соглашении, реальной ситуации не отражает. В настоящее время Соглашение о сотрудничестве расторгнуто. Хозяйствующий субъект не отказывал в заключении договоров поставки продукции ни одному хозяйствующему субъекту, находящемуся за пределами Республики Башкортостан, однако подтверждающие документы отсутствуют.

Изучив все представленные документы и материалы, заслушав и исследовав доказательства, пояснения лиц, участвующих в деле, проведя анализ и оценку обстоятельств дела, Комиссия Башкортостанского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства пришла к следующим выводам: полномочия антимонопольного органа на осуществление контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций как между собой, так и между ними и хозяйствующими субъектами, если участники таких соглашений (согласованных действий) осуществляют свою деятельность на территории региона, установлены п.4.1.4. Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы от 15.12.2006г. №324.

Предметом Соглашения о сотрудничестве между Администрацией муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан и хозяйствующим субъектом, как указано в ст.1 Соглашения, является сотрудничество Сторон на принципах долгосрочного партнерства, отвечающего обоюдным интересам и интересам муниципального образования и Республики Башкортостан. В ст.2 указано, что Стороны будут осуществлять мониторинг состояния потребительского рынка, ассортимента и уровня цен на основные продовольственные товары. Согласно ст.3 Соглашения хозяйствующий субъект обязуется обеспечить:

бесперебойное наличие в продаже социально значимых товаров первой необходимости, входящих в потребительскую корзину, в том числе товаропроизводителей Республики Башкортостан;

представление в продаже каждого предприятия розничной торговли и торговом месте переданного в аренду, количества наименований продукции республиканских товаропроизводителей одной группы товаров, не менее:

хлеб и хлебобулочные изделия - 90%

молоко, пастеризованное жирностью до 3.2% - 80%

колбасные изделия - 60%

мясо птицы - 60%

масло животное - 60%

мясные полуфабрикаты - 50%

яйца - 50%

сыры твердые - не менее 40%

питьевая и минеральная вода - 40%.

Ежемесячно до 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, торговая организация обязуется представлять в Администрацию муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан информацию о выполнении вышеуказанного Соглашения. В ст.4 Соглашения указано, что в целях реализации Соглашений Стороны проводят мероприятия, направленные на насыщение потребительского рынка товарами республиканского агропродовольственного комплекса.

В соответствии с п.18 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме. В соответствии с п.3 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков).

Согласно ч.1 ст.8 Конституции Российской Федерации в государстве гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В соответствии с ч.3 ст.1 Гражданского кодекса Российской Федерации товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Ответчики по делу не представили доказательств, что каким-либо федеральным законом введены ограничения перемещения товаров и услуг.

В соответствии с п.3 ст.55 Конституции РФ и абзацем 2 п.2 ст.1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, для введения ограничений гражданских прав в Российской Федерации Конституция РФ и ГК РФ требуют соблюдения двух условий: а) ограничение может быть введено только федеральным законом; б) ограничение может быть введено только по тем основаниям, которые перечислены в ст.55 Конституции РФ и в ст.1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Стороны, заключившие ограничивающее гражданские права Соглашение о сотрудничестве, не представили документы, подтверждающие наличие вышеуказанных двух условий.

На основании ст.1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» целями указанного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свобода экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Признаки ограничения конкуренции приведены в п.17 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»: 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Таким образом, Комиссия Башкортостанского УФАС России усматривает следующее ограничение конкуренции, содержащееся в Соглашении о сотрудничестве: положения вышеуказанного Соглашения создают препятствия или могут создать свободному перемещению товаров и доступу производителей, находящихся за пределами Республики Башкортостан, на республиканский рынок розничной торговли продуктами питания. Условия Соглашения ставят или могут поставить производителей, находящихся за пределами Республики Башкортостан, в неравное положение по сравнению с республиканскими производителями. Перечисленные условия Соглашения определяют поведение торговых организаций, исключая их самостоятельность на товарном рынке услуг по розничной торговле (реализации) продуктов питания. Стороны, заключив указанное Соглашение, определили общие условия обращения основных продовольственных товаров на рынке услуг по розничной торговле, что в соответствии с п.17 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» является признаком ограничения конкуренции.

Такие условия, содержащиеся в Соглашении о сотрудничестве, как создание республиканским производителям преимущественных условий реализации продукции, чем производителям из других регионов Российской Федерации и находящимся за пределами Российской Федерации, влечет (или может повлечь) ограниченный ассортимент для покупателей. Выбор продукции должен быть за покупателем, а не за продавцом и (или) Администрацией муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан. Запрещенные антиконкурентные соглашения ограничивают (могут ограничить) деятельность торговых организаций на рынке вопреки принципам самостоятельности и свободы действий.

Таким образом, условия Соглашения о сотрудничестве, в части создания республиканским производителям преимущественных условий реализации продукции, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов, что запрещено п.3 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

По поводу доводов ответчиков об отсутствии наступления негативных последствий в части ограничения конкуренции, Комиссия сообщает следующее: Федеральный закон от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» 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. Согласно ст.3 вышеуказанного Закона он распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Таким образом, ответчики не учитывают, что нормы Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в том числе, ст.16, носят также упреждающий характер нарушения антимонопольного законодательства характер. В ст.16 указано буквально следующее: «могут привести» к названным в этой норме последствиям. Таким образом, для вменения совершения действий, запрещенных ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», доказывания наступления последствий не требуется. Соглашение о сотрудничестве было проверено на предмет соответствия Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» в понимании, придаваемом

данному термину п.18 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с п.4 ст.7 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Следовательно, Соглашение о сотрудничестве, подписанное главой Администрации муниципального района, должно соответствовать положениям Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в частности, ст.16. В соответствии со ст.15 Конституции Российской Федерации Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

В соответствии с п.4 ст.34 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 16.07.2009г. №734-р и письмо Государственного комитета Республики Башкортостан по предпринимательству и торговле от 12.08.2009г. №РЗ-288 носят рекомендательный характер. На заседании Комиссии представителем Администрации муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан было заявлено, что возникли сомнения в целесообразности подписания Соглашения о сотрудничестве, соответственно, Администрация муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан могла воспользоваться возможностью, предоставленной п.5 ст.34 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и, полагая, что если иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует, в том числе, федеральным законам, вопрос о соответствии иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации федеральным законам разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими федеральным законам принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона не допускается. Однако Администрация муниципального района Стерлитамакский район не совершила ни одно из действий, направленное на выяснение соответствия Распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 16.07.2009г. №734-р и письма Государственного комитета Республики Башкортостан по предпринимательству и торговле от 12.08.2009г. №РЗ-288 федеральному законодательству.

Дело было возбуждено также и по признакам нарушения п.1 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», однако признаки нарушения в этой части не подтвердились, т.к. в Соглашении о сотрудничестве отсутствует пункт о применении определенного размера торговой надбавки на социально значимые продовольственные товары первой необходимости, также рекомендованный в письме Государственного комитета Республики Башкортостан по предпринимательству и торговле от 12.08.2009г. №РЗ-288, на основании которого было подписано Соглашение о сотрудничестве.

Таким образом, заключение Администрацией муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан и хозяйствующим субъектом Соглашения о сотрудничестве нарушает п.3 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которому запрещаются соглашения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, или между ними и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков).

Согласно ст.39 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания. Если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ст.14.32. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Нарушением антимонопольного законодательства является сам факт заключения соглашения. Также как уже указывалось выше, для квалификации заключения Соглашения о сотрудничестве как нарушения антимонопольного законодательства достаточно наличия угрозы конкурентным принципам, а не наступления последствий.

На основании изложенного, руководствуясь ст.23, ч.1 ст.39, ч.ч.1–4 ст.41, ч.1 ст.49 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», учитывая, что в соответствии со ст.ст.1, 3 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» нормы закона определяют организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе, предупреждение недопущения, ограничения, устранения конкуренции, Комиссия Башкортостанского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию муниципального района Стерлитамакский район РБ (453124, Республика Башкортостан, г.Стерлитамак, ул.К. Маркса, 118) и <...>, заключившими Соглашение о сотрудничестве от 09.09.2009г., которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков), нарушившими п.3 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Администрации муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан и <...> предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.
3. Материалы по делу направить должностному лицу, уполномоченному осуществлять производство по делам об административных правонарушениях по ст.14.32. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.