

РЕШЕНИЕ
по делу № 737-11-а

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена 28.11.2011 г.

В полном объеме решение изготовлено 08.12.2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства рассмотрев дело № 737-11-а по признакам нарушения Главным Управлением МЧС России по Пермскому краю (ул. Екатерининская, 53а, г. Пермь, 614990) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

22.06.2011г. в адрес Пермского УФАС России поступило заявление Прокуратуры Пермского края (вх. № 8801-11) о нарушении антимонопольного законодательства Главным управлением МЧС России по Пермскому краю (далее – ГУ МЧС России по Пермскому краю) при направлении территориальным подразделениям Управления писем о необходимости обеспечить подписку на журнал «01 Единая служба спасения».

Из письменных пояснений заявителя следует, что ГУ МЧС России по Пермскому краю в адрес руководителей территориальных подразделений Управления (отделы надзорной деятельности, отряды федеральной противопожарной службы) неоднократно направлялись письма с указанием о необходимости обеспечить подписку на журнал «01 ЕСС».

В таких письмах указано, чтобы адресаты отчитались рапортом с обязательным приложением копий подписных квитанций.

Издателем журнала «01 ЕСС» является ООО «Авангард-С», то есть юридическое лицо, преследующее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Заявителем указано, что организация силами ГУ МЧС России по Пермскому краю подписки на журнал «01 ЕСС» осуществляется в целях поддержки деятельности журнала.

Таким образом, полагает заявитель, действия ГУ МЧС России по Пермскому краю, способствующие распространению журнала на территории Пермского края в целях поддержки его деятельности, могут привести к созданию дискриминационных условий в распространении печатной продукции СМИ, поставив редакцию журнала «01 ЕСС» в более благоприятные по сравнению с другими хозяйствующими субъектами условия.

Вышеуказанное свидетельствует о нарушении ГУ МЧС России по Пермскому краю ст. 15 Закона о защите конкуренции.

По мнению ответчика, письма с просьбой организовать подписку на Всероссийский информационно-аналитический журнал «01 Единая служба спасения» направлялись в структурные подразделения ГУ МЧС России по Пермскому краю для полноценного и всестороннего освещения деятельности Управления в целях пропаганды и информирования населения о работе оперативных служб. Такие письма являлись не актами, а носили инструктивный характер.

Инструктивное письмо – письмо, направляемое вышестоящими органами в нижестоящие инстанции, содержащее инструкции по поводу допустимости,

необходимости или запрета определенных видов деятельности.

Журнал «01 ЕСС» посвящен вопросам комплексной безопасности, он призван стать помощником при реализации мероприятий по повышению уровня защищенности граждан. Письма о подписке на журнал «01 ЕСС» носят исключительно рекомендательный характер.

В письме Приволжского регионального центра МЧС России от 02.07.2010г. № 6430-15-3 указывается категорический запрет на принудительную подписку на указанный журнал.

Отчетность о количестве опубликованных в СМИ материалах включается в ежеквартальные отчеты.

Сбор квитанций подтверждающих подписку на журнал «01 ЕСС» осуществляется в целях исследования популярности журнала на территории Пермского края.

Ответчик полагает, что ГУ МЧС России по Пермскому краю действовало в рамках предоставленных ему полномочий и нормы антимонопольного законодательства не нарушало.

Как следует из письменных пояснений Государственного учреждения – 11 отряд ФПС по ПК подписка на журнал «01 ЕСС» была организована в целях проведения информирования населения о деятельности подразделений МЧС России, доведении информации о прогнозируемых и происшедших чрезвычайных ситуациях, приемах и способах защиты, а также с целью популяризации профессии пожарного и спасателя. Для этих же целей был организован сбор денежных средств на добровольной основе со старшего начальствующего состава.

О ходе подписной компании необходимо было представить отчет в ГУ МЧС России по Пермскому краю, с обязательным приложениям копий подписных квитанций.

Как пояснил представитель Государственного учреждения – 7 отряд ФПС по ПК, в их адрес приходило рекомендательное письмо от ГУ МЧС России по Пермскому краю с просьбой подписаться на журнал «01 ЕСС», однако отряд подписки не осуществлял.

Изучив представленные документы, выслушав объяснения сторон, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

1. Согласно п. 1 «Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» (далее – Положение), утвержденного Приказом МЧС РФ от 06.08.2004г. № 372, ГУ МЧС России по Пермскому краю как территориальный орган Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России) - орган, специально уполномоченный решать задачи в области гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, предназначается для осуществления функций в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

ГУ МЧС России осуществляет в установленном порядке руководство подразделениями Государственной противопожарной службы МЧС России (далее - ГПС), Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России (далее - ГИМС), пожарно-спасательными, поисково-спасательными, аварийно-

спасательными формированиями и иными подразделениями и организациями МЧС России (далее - подчиненные подразделения), дислоцированными на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (п. 8 Положения). В соответствии с пп. 35) п. 12 Положения ГУ МЧС России по Пермскому краю участвует в пределах своей компетенции в информировании населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также осуществляет пропаганду в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Как следует из положений ст. 25 Федерального закона от 21.12.1994г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» противопожарная пропаганда - целенаправленное информирование общества о проблемах и путях обеспечения пожарной безопасности, осуществляемое через средства массовой информации, посредством издания и распространения специальной литературы и рекламной продукции, устройства тематических выставок, смотров, конференций и использования других, не запрещенных законодательством Российской Федерации форм информирования населения. Противопожарную пропаганду проводят органы государственной власти, органы местного самоуправления, пожарная охрана и организации.

2. Из информации, представленной в Пермское УФАС России следует, что 25.08.2010г. ГУ МЧС России по Пермскому краю направило начальникам самостоятельных управлений (отделов), ОГПН, ОФИС, ГИМС письмо следующего содержания «во исполнение протокола совещания Приволжского регионального центра № 226 от 20.08.2010г. Вам необходимо организовать подписку на журнал «01 ЕСС» на 2011г. через почту России. Копии подтверждающих документов представить в отдел информации и связи с общественностью ГУ ЦОД ФПС по Пермскому краю на электронный адрес...».

Письмом за номером 1734-1-30 от 10.03.2011г. ГУ МЧС России по Пермскому краю начальникам управлений, самостоятельных отделов ГУ МЧС России по Пермскому краю, ГУ ЦОД, ЦУКС, Центру ГИМС, СЭУ ИПЛ, Учебному центру ФПС, ОНД, ОФПС, ОФПС (договорных) было направлено письмо с просьбой организовать подписку на журнал «01 ЕСС» на объектах образования, входящих в функциональные и территориальные подсистемы РСЧС, среди управляющих органов муниципалитетов на подведомственной территории и на предприятиях, охраняемых по договорам.

Подписку осуществлять через отделения Почты России. Стоимость подписки полугодовой (три номера) составляет 472 рубля 23 копейки, включая услуги по доставке.

О ходе подписной компании необходимо отчитаться рапортом с обязательным приложением копий подписных квитанций через отдел информации и связи с общественностью ГУ ЦОД ФПС по Пермскому краю 15.04.2011г. и 05.05.2011г.

Кроме того, в письме указано – «с целью проведения информирования населения о деятельности подразделений МЧС России, доведении информации о прогнозируемых и происшедших чрезвычайных ситуациях, приемах и способах защиты. А также с целью популяризации профессии пожарного и спасателя прошу организовать подписку на журнал «01 ЕСС» на объектах образования, организациях, входящих в функциональные и территориальные подсистемы РСЧС, среди управляющих органов муниципалитетов на подведомственной территории и на предприятиях, охраняемых по договорам».

11.03.2011г. Заместителем министра РФ по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий начальникам региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Главных управлений МЧС России по субъектам РФ было направлено письмо № 43-955 «Об организации подписки на журнал «Пожарная безопасность».

18.05.2011г. письмо с просьбой рассмотреть возможность подписки на журнал «01 ЕСС» и проинформировать о ходе подписки по e-mail: firetv@ugps.perm.ru или по телефону, за номером 3960-15-4, было направлено ГУ МЧС России по Пермскому краю руководителям муниципальных образований.

Также в письме указано, что в целях наиболее полного информирования руководителей муниципальных предприятий, руководителей объектов всех форм собственности, граждан, предприятий и организаций дважды в год организуется подписка на Всероссийский информационно-аналитический журнал «01 ЕСС».

Журнал посвящен вопросам комплексной безопасности, в нем публикуются материалы об организациях, входящих в состав единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статьи, направленные на профилактику пожаров и происшествий на водных объектах.

Журнал призван оказать помощь в решении вопросов, связанных с обеспечением безопасности, стать помощником при реализации мероприятий по повышению уровня защищенности граждан.

По мнению ответчика, формулировка, содержащаяся в письме от 10.03.2011г., а именно: «отчитаться рапортом с обязательным приложением копий подписных квитанций» носит рекомендательный характер как и все письмо, и не обязывает адресатов совершить те действия, которые там прописаны.

Комиссия Пермского УФАС России полагает иначе. Такая формулировка указывает именно на обязанность подписаться на издание «01 ЕСС», а также представить доказательства подписки в обязательном порядке – копии квитанций, никакой речи о рекомендательном характере письма в данном случае не идет.

Причем, такое требование ГУ МЧС России по Пермскому краю было изъявлено только в отношении журнала «01 ЕСС», остальные письма не содержат вышеуказанных формулировок.

Необходимо отметить, что издателем журнала «01 ЕСС», обязанность отчитаться на подписку которого была установлена ГУ МЧС России по Пермскому краю, является ООО «Авангард», то есть хозяйствующий субъект.

Статьей 4 Закона о защите конкуренции дано понятие хозяйствующего субъекта, это – индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую доход.

В соответствии со ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган наделен полномочиями осуществлять государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, а также предупреждение и пресечение монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и иных ограничивающих конкуренцию действий.

Статья 4 Закона 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.

В рассматриваемом случае ООО «Авангард», как издатель журнала «01 ЕСС», при наличии подобного указания ГУ МЧС России по Пермскому краю (письмо от

10.03.2011г.), находится в преимущественном положении по отношению с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на одном с ООО «Авангард» товарном рынке.

3. Из письменных пояснений должностного лица ГУ ЦОД ФПС по Пермскому краю от 17.06.2011г. следует, что отделом информации и связи с общественностью ГУ ЦОД ФПС по Пермскому краю осуществляется взаимодействие с ведомственными СМИ федерального уровня: газета «Спасатель», журналы «Пожарное дело», «Вестник МЧС», «01 ЕСС».

Информация для опубликования в данных изданиях направляется ГУ МЧС России по Пермскому краю в электронном виде с сопроводительным письмом за подписью начальника Управления.

Периодичность предоставления информации в указанные ведомственные издания не установлена, за исключением журнала «01 ЕСС».

Для указанного журнала периодичность предоставления информации для опубликования определяется периодичностью выхода издания (шесть журналов в год). К каждому выходу журнала Управлением направляется материал. Вопрос об опубликовании данного журнала решается редакцией журнала.

В 2010г. периодичность предоставления информации в данный журнал определялась в соответствии с письмом заместителя руководителя Приволжского регионального центра МЧС России от 18.03.2010г. № 2332-15-3 «О материалах для «01 ЕСС».

В 2011г. данный порядок предоставления информации не применяется. В настоящее время тематика материалов определяется авторами самостоятельно исходя их оперативной обстановки на территории региона.

При этом, должностным лицом ГУ ЦОД ФПС по Пермскому краю информация направляется только в редакцию журнала, минуя ПРЦ МЧС России по Пермскому краю.

Из объяснений также следует, что ГУ МЧС России организована подписка на печатные издания федерального уровня, в том числе ведомственного характера. Группировка подписки ГУ МЧС России по Пермскому краю и его территориальных подразделений на ведомственные издания на первое полугодие 2011г. выглядит следующим образом:

- газета «Спасатель МЧС России» - 38 экз.;
- журнал «Вестник МЧС России» - 28 экз.;
- журнал «Пожарная безопасность» - 29 экз.;
- журнал «Пожарное дело» - 56 экз.;
- журнал «Пожаровзрывобезопасность с приложением «Пожарная безопасность в строительстве» - 8 экз.;
- журнал «Противопожарный и спасательный сервис» - 45 экз.;

На журнал «01 ЕСС» ГУ МЧС России по Пермскому краю не подписано.

Вместе с тем, должностное лицо ГУ ЦОД ФПС по Пермскому краю также сообщило, что среди сотрудников ГУ МЧС России по Пермскому краю положительно позиционируется журнал «01 ЕСС».

Отчетность в ПРЦ МЧС России о результатах подписки на журнал «01 ЕСС» существовала в 2010г., в 2011г. такая отчетность отсутствует.

Однако, Прокуратурой Пермского края, представлены рапорты начальника ГУ 7-ОФПС по Пермскому краю, начальника ГУ 27-отряд ФПС по Пермскому краю, начальника 11-отряда ФПС по Пермскому краю, направленные в адрес ГУ МЧС России по Пермскому краю, с отчетностью о подписки на журнал «01 ЕСС» на второе полугодие 2011г., в обоснование в рапортах имеется ссылка на письмо за номером 1734-1-30 от 10.03.2011г. ГУ МЧС России по Пермскому краю. С

приложением копий платежных поручений.

Согласно ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 том числе, запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 настоящего Федерального закона.

Положениями данной статьи закона установлен перечень подобных действий, в отношении которых законодателем установлен запрет на их совершение, и данный перечень не является исчерпывающим.

Статья 20 этого же Закона устанавливает правило о предоставлении муниципальной преференции с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа.

При этом под муниципальной преференцией понимается предоставление органами местного самоуправления преимуществ, которые обеспечивают отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности путем передачи имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот (статья 4 названного Закона).

Статьей 19 Закона о защите конкуренции устанавливается перечень случаев допустимости предоставления муниципальной преференции, что не исключает признания муниципальной преференцией иных действий органов местного самоуправления, если они обладают признаками, указанными в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

Однако, с учетом того, что на сегодняшний день указаний, подобных письму от 10.03.2011г. ГУ МЧС России по Пермскому краю в адрес подведомственных структур не направлялось, подписка на журнал «01 ЕСС» была организована во исполнение возложенных на данный орган полномочий, а также была осуществлена подписка на иные специальные издания, в действиях ГУ МЧС России по Пермскому краю отсутствует нарушение антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 ст. 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Дело № 737-11-а в отношении Главного управления МЧС России по Пермскому краю прекратить, ввиду отсутствия в действиях данного органа власти нарушений антимонопольного законодательства.

2. В целях обеспечения конкуренции на рынке по изданию периодических изданий и журналов в границах Пермского края рекомендовать Главному управлению МЧС России по Пермскому краю направить в адрес своих структурных подразделений письмо с указанием на рекомендательный характер письма от 10.03.2011г. за номером 1734-1-30 «Об организации подписки на журнал «01 Единая служба спасения».

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 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.