

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного
регулирования и обеспечения продовольственной безопасности»

Одним из главных факторов обеспечения национальной продовольственной безопасности является уровень национального отечественного производства продовольственных товаров и развития продовольственного рынка, поэтому важным этапом является создание приоритетных условий для всестороннего поддержания интересов отечественного производителя.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, продовольственная безопасность обеспечивается, в том числе за счет импортозамещения по основным продуктам питания.

Доктриной продовольственной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120, в сфере производства и оборота сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия, необходимо осуществлять меры, в том числе направленные на совершенствование государственной торговой политики, регулирование рынков сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия, включая закупки для государственных нужд, обеспечивающие расширение спроса на продукцию отечественного производства.

В этой связи законопроект направлен на укрепление основ национальной продовольственной безопасности, активизацию дополнительных мер поддержки интересов отечественных производителей и противодействие недобросовестной конкуренции между хозяйствующими субъектами.

Следует отметить, что уровень доступности сбыта отечественной продукции во многом зависит от деятельности торговых сетей. Сотрудничество так называемых "ритейлеров" с национальными и локальными производителями способствует как увеличению потребительского настроения, так и выступает катализатором одного из важнейших сегментов внутренней экономической политики. Очевидным является тот факт, что обеспечить качество, например, сельскохозяйственной продукции, гораздо проще при помощи локальных отечественных производителей, которые способны существенно снизить транспортные затраты и затраты на хранение, обеспечить поставку на прилавки торговых сетей свежей и качественной продукции. Также это создает дополнительные условия для развития предпринимательской инициативы и расширения производства.

В целях противодействия, по сути, беспроцентному кредитованию торговых сетей в ущерб интересам производителей законопроектом предлагается снизить сроки отсрочки оплаты по полученным от поставщика товарам.

Наряду с этим во избежание возможных уловок для задержек выплат за полученные товары законопроектом определяется, что поставленные хозяйствующему субъекту товары подлежат оплате в установленный срок, исчисляемый со дня их фактического получения. Аналогичные подходы, например, при исчислении сроков исковой давности, используются в сфере международной купли-продажи товаров.

Как свидетельствует сложившаяся практика, зачастую национальным производителям навязываются под видом добровольных выплат дополнительные услуги, являющиеся обременительными для поставщиков.

В этой связи законопроектом предусматривается понятие услуг по продвижению продовольственных товаров, а также устанавливается запрет на включение в договор поставки продовольственных товаров условий о совершении хозяйствующим субъектом в отношении поставленных продовольственных товаров об оказании указанных услуг, направленных на продвижение продовольственных товаров, а равно исполнение (реализация) такого договора.

Законопроектом также вводится ограничение на суммарный объем всех выплат поставщиком продовольственных товаров в пользу торговых предприятий (включая как плату за приобретение товаров, так и плату за продвижение товаров). Это позволит создать механизм, с одной стороны, не препятствующий торговым сетям оказывать услуги по стимулированию потребительского спроса на реализуемые продовольственные товары, а с другой стороны - предотвращающий возможные злоупотребления.

Законопроектом предусматривается, что при расчете суммарного объема выплат в пользу хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, применяется «чистая» цена приобретенных продовольственных товаров (без учета косвенных налогов). Такое требование не позволит искусственно увеличивать размер вознаграждения сетей, в т.ч. избирательно, что будет способствовать развитию конкуренции и защите интересов поставщиков.

Одновременно устанавливается сниженный размер совокупного вознаграждения торговых сетей в размере 3% от «чистой» цены приобретения продовольственных товаров, что будет способствовать снижению роста потребительских цен на продовольственные товары и защите интересов российских производителей.

В силу того, что функционирование ярмарок является важной предпосылкой насыщения многообразия торговли законопроектом предлагается ввести понятие "ярмарка", согласно которому под ярмаркой понимается форма торговли, организуемая в установленном месте и на установленный срок с предоставлением торговых мест с целью продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на основе свободно определяемых непосредственно при заключении договоров цен.

По предложению Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) в понятие торговых сетей предлагается включить торговые объекты, принадлежащие на законном основании не только одному хозяйствующему субъекту, но и нескольким хозяйствующим субъектам, если они образуют одну группу лиц.

Устранение дискриминационных практик в сфере торговли является важным элементом обеспечения национальной продовольственной безопасности и поддержки отечественного производителя. В этой связи, с учетом мнения ФАС России, законопроектные изменения к статье 9 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон о торговле) связаны с необходимостью установления четких требований к хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность. Перечень недопустимых условий для

договоров поставки продовольственных товаров в действующей редакции статьи 9 Закона о торговле является неполным. Условия, предлагаемые законопроектом в качестве запрещенных, при наличии их в договорах поставки продовольственных товаров, могут привести к ограничению конкуренции в сфере розничной торговли и ущемлению прав хозяйствующих субъектов.

Согласно действующей редакции Закона о торговле хозяйствующие субъекты должны размещать информацию об условиях отбора контрагента для заключения договора поставки продовольственных товаров и о существенных условиях такого договора на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставлять запрашиваемую информацию безвозмездно в четырнадцатидневный срок со дня получения соответствующего запроса. Однако в силу диспозитивности данной нормы информационное обеспечение контрактных отношений по поставкам товаров в сети Интернет не получило должного практического применения.

Таким образом, законопроектом предлагается обязать хозяйствующих субъектов в обязательном порядке размещать информацию об условиях отбора контрагентов в сфере поставок продовольственных товаров и о существенных условиях такого договора на своих сайтах в сети Интернет, что будет способствовать максимальной прозрачности при отборе контрагентов хозяйствующим субъектом.

В действующей редакции статьи 13 Закона о торговле является допустимым при подтверждении обоими контрагентами добровольности включение в договор поставки таких условий, как запрет на заключение договоров поставки продовольственных товаров с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность, а также с другими хозяйствующими субъектами на аналогичных или иных условиях, внесение хозяйствующим субъектом платы за изменение ассортимента продовольственных товаров и т.д.

За нарушение положений статьи 9 Закона о торговле предусмотрена ответственность статьями 14.41 и 14.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП). Согласно примечанию 2 к статье 14.42 КоАП положения указанной статьи, устанавливающие административную ответственность хозяйствующего субъекта, осуществляющего торговую деятельность, и хозяйствующего субъекта, осуществляющего поставки продовольственных товаров, распространяются на лиц, входящих с ними в одну группу в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Федеральный закон "О защите конкуренции"). Вместе с тем, в статье 9 Закона о торговле подобная норма отсутствует. В целях устранения данного законодательного пробела статью 9 Закона о торговле предлагается дополнить новой частью 14, закрепляющей данное положение.

В настоящее время складывается ситуация, при которой рыночная власть торговых сетей позволяет им манипулировать действиями поставщиков продовольственных товаров (за исключением крупных федеральных поставщиков) и безоговорочно заставляя поставщиков соглашаться на предлагаемые торговыми сетями условия, в том числе включая дополнительно возникающие издержки в цену товара.

В этой связи законопроектом предусматривается пункт 2 части 1 статьи 13 Закона о торговле изложить в новой редакции, установив запрет хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность, навязывать контрагенту условия договора, невыгодные для него или не относящиеся к предмету договора и (или) не предусмотренные законодательством Российской Федерации. Аналогичный запрет уже установлен в подпункте 3 части 1 статьи 10 Федерального закона "О защите конкуренции", однако, он распространяется на ограниченный круг хозяйствующих субъектов, а именно занимающих доминирующее положение на товарном рынке.

Законопроектом уточняется редакция пункта 3 части 1 статьи 13 Закона о торговле (в редакции законопроекта пункт 5 части 1 статьи 13 Закона о торговле) в связи с тем, что структура отношений договоров поручения и агентских договоров является близкой договорам комиссии, а последствия использования всех трех видов указанных договоров при осуществлении оптовой торговли практически одинаковы.

Как следует из материалов судебной практики, осуществление оптовой торговли по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети с использованием посреднических сделок является недопустимым, что отвечает принципам антимонопольного регулирования в области контроля над динамикой цен на продовольственные товары при розничной торговле и обеспечения условий справедливой конкуренции при доступе производителей к услугам торговых организаций.

Кроме того, осуществление торговой деятельности хозяйствующими субъектами посредством образования торговой сети с использованием договора поручения, агентского договора или договора комиссии при поставках продовольственных товаров, приведет к нераспространению на данные отношения требований части 7 статьи 9 Закона о торговле, касающихся установления сроков оплаты.

В этой связи указанные законопроектные меры направлены на борьбу со складывающейся негативной практикой навязывания торговыми сетями невыгодных для отечественных поставщиков условий путем заключения соответствующих "посреднических договоров".

Следует отметить, что все вышеуказанные законопроектные предложения явились результатом длительного обсуждения на общественных площадках.

Изменения, предлагаемые законопроектом для внесения в статью 16 Закона о торговле, приводят указанные нормы в соответствие с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 411-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" и уточняют, какие органы исполнительной власти осуществляют государственный контроль (надзор) за соблюдением хозяйствующими субъектами - участниками торговой деятельности, требований Закона о торговле.

Также законопроектом предлагается усовершенствовать механизмы административной ответственности за нарушение положений Закона о торговле.

В частности, сроки давности привлечения к административной ответственности по статьям 14.41 и 14.42 КоАП определяются в соответствии с частью 1 статьи 4.5

КоАП (в течение двух месяцев со дня совершения административного правонарушения, а при длительном со дня обнаружения).

Как показывает правоприменительная практика, при выявлении органами ФАС России вышеуказанных правонарушений зачастую не удается привлечь юридическое либо должностное лицо к административной ответственности в силу истечения срока давности.

Законопроектом предлагается за нарушения законодательства об основах государственного регулирования торговой деятельности увеличить срок давности с двух месяцев до одного года.

Следует учитывать, что аналогичный подход к исчислению сроков давности уже предусмотрен КоАП в отношении нарушений законодательства об организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках.

Также законопроектом предусматривается внесение изменений в статью 9 Закона о торговле и в диспозиции соответствующих статей КоАП, предусматривающие запреты и административную ответственность не только за включение условий, но и за исполнение (реализацию) данных условий.

Кроме того, вышеуказанные правонарушения предлагается наказывать не только штрафами, но и предусмотреть возможность дисквалификации должностных лиц.

Изменения к статьям 14.40 и 14.42 КоАП вносятся в связи с предлагаемыми дополнениями Закона о торговле.

Таким образом, предлагаемые законопроектом меры будут способствовать обеспечению национальной продовольственной безопасности, которая предполагает устойчивое производство отечественной продовольственной продукции.