

РЕШЕНИЕ
по делу 02/15/15-АМ

16 марта 2015 года

г. Псков

Резолютивная часть решения оглашена 10 марта 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено 16 марта 2015 года.

Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии – Руководителя Псковского УФАС России ;

Членов комиссии:

- начальника отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России;

- главного государственного инспектора отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России.

- в присутствии представителей ответчика:

Администрации Псковской области: _____ (доверенность № МЖ-06-0670 от 13.02.2015);

Главное государственное управление сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области _____, (доверенность № 06-06/986-1 от 02.03.2015 г.).

УСТАНОВИЛА :

24 декабря 2014 года в адрес Управления федеральной антимонопольной службы по Псковской области поступило обращение (вх. 5096) от депутата, заместителя председателя Комитета по законодательству, экономической политике и местному самоуправлению Псковского областного Собрания депутатов, на действия Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области, разработчика Постановления Администрации области «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» от 05.11.2014г. № 480 (далее - Постановление).

По мнению Заявителя, Положение о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области, утвержденное указанным Постановлением содержит требование, о том, что крестьянские (фермерские) хозяйства и личные подсобные хозяйства, занимающиеся содержанием и разведением свиней, должны иметь зоосанитарный статус не менее III уровня защиты, присвоенный в установленном законодательством порядке, что противоречит требованиям Приказа Минсельхоза России «Об утверждении правил определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства» от 23.07.2010г. № 258, а также имеет признаки нарушения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Ответчики с данной позицией согласны, по следующим основаниям:

Из представленных объяснений представителей Администрации Псковской области и Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области следует, что при разработке Постановления Администрации области «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» от 05.11.2014г. № 480, руководствовались нормами федерального законодательства, а именно Законом Российской Федерации от 14.05.1993г. № 4979-1 «О ветеринарии» и Приказом Минсельхоза России «Об утверждении правил определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства» от 23.07.2010г. № 258.

Изучив опыт коллег из других регионов Российской Федерации, было принято решение об установлении на территории Псковской области требований к крестьянским (фермерским) хозяйствам и личным подсобным хозяйствам, занимающимся содержанием и разведением свиней, об обязанности иметь зоосанитарный статус не менее III уровня защиты, присвоенный в установленном законодательством порядке.

Из представленных объяснений _____ следует, что при разработке нормативного правового акта отсутствует согласование Прокуратуры Псковской области, а также было указано, что отсутствует необходимость проведения оценки регулирующего воздействия, т.к. проект не содержал положений, регулирующих отношения, предусмотренные пунктом 1.3 Постановления Администрации Псковской области от 10.12.2013г. № 578 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Псковской области и экспертизе нормативных правовых актов Псковской области».

Также представитель Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области пояснил, что целью издания указанного Постановления являлось предупреждения заноса и распространения вируса африканской чумы свиней (АЧС) на территории Псковской области.

Проанализировав повторно указанное постановление Администрацией Псковской области совместно с Главным государственным управлением сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области было принято решение о внесении изменений в вышеуказанное Постановление, в части исключения:

1. пункта 2 указанного Постановления – «2. Рекомендовать: главам администраций муниципальных районов и городских округов довести утвержденное пунктом 1 настоящего постановления Положение о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области до населения; гражданам, ведущим крестьянское (фермерское) хозяйство или личное подсобное хозяйство, при осуществлении своей деятельности руководствоваться Положением о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области, утвержденным пунктом 1 настоящего постановления.»
2. абз. 5 и 10 п.3 Положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области, утвержденного указанным Постановлением – «помещения хозяйств

должны размещаться на территории, имеющей соответствующие уклоны для стока и отвода поверхностных вод, должны быть обеспечены водой, электроэнергией, оборудованы канализацией», «Хозяйства, занимающиеся содержанием и разведением свиней, должны иметь зоосанитарный статус не менее III уровня защиты, присвоенный в установленном законодательством порядке»;

Для более четкого понимания применения норм указанного Постановления, п.1 Положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области, дополнен следующей формулировкой «Настоящее Положение в целях недопущения распространения болезней животных устанавливает требования к порядку содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах для осуществления коммерческой деятельности либо передачи третьим лицам на территории Псковской области».

Также в соответствии, с требованиями статьи 17 Закона Российской Федерации от 14.05.1993г. № 4979-1 «О ветеринарии», а именно при установлении ограничительных мероприятий должен указываться срок, на который эти меры установлены, п.2 Постановления от 06.03.2015 № 103 «О внесении изменений в постановление Администрации области от 05 ноября 2014 г. № 480 «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» установлен срок действия, до 31 декабря 2015г.

Рассмотрев все представленные документы и письменные объяснения, Комиссия установила:

В соответствии с ст. 3.1 Закона Российской Федерации от 14.05.1993г. № 4979-1 «О ветеринарии», к полномочиям Российской Федерации в области ветеринарии, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся:

- 1) установление ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта Российской Федерации;
- 2) отмена ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта Российской Федерации.

Согласно, указанной статьи Администрацией Псковской области совместно с Главным государственным управлением сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области, разработано и утверждено Постановления Администрации области «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» от 05.11.2014г. № 480 Постановление нарушает требования статьи 17 Закона Российской Федерации от 14.05.1993г. № 4979-1 «О ветеринарии», а именно при установлении ограничительных мероприятий должен указываться срок, на который эти меры установлены, указанное Постановление не содержит срока действия, что является нарушением требований федерального законодательства, и приводит к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, путем установления не предусмотренных федеральным законодательством требований.

Пунктом 4 раздела 1 Правил определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней,

переработку и хранение продукции свиноводства (далее - Правил), утвержденных Приказом Минсельхоза России «Об утверждении правил определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства» от 23.07.2010г. № 258, установлен зоосанитарный статус от I-IV.

Согласно, пункта 13.3 раздела 3 Правил к компартменту III относятся хозяйства, соответствующие критериям, перечисленным в пункте 13.2 настоящих Правил, а также следующим критериям:

- а) в хозяйства не завозятся свиньи из компартмента II (включая генетический материал и временный ввод свиней для любых целей);
- б) хозяйства не связаны с компартментом II технологически (транспорт, персонал, тара, ветеринарные специалисты и т.д.), за исключением поставки из данного хозяйства в хозяйства компартмента II свиней и генетического материала свиней;
- в) исключена возможность контактирования работников хозяйств с домашними и (или) дикими свиньями или посещение работниками хозяйств, относящихся к компартментам I и II;
- г) выгул свиней вне животноводческих помещений хозяйств не осуществляется;
- д) в радиусе 5 километров отсутствуют хозяйства, относящиеся к компартментам I и II;
- е) производственные строения хозяйств защищены от проникновения животных (включая птиц), атмосферных осадков и грунтовых вод;
- ж) не осуществляется посещение производственных помещений хозяйств лицами (включая должностных лиц органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), контактировавшими в течение предыдущих 2 недель с домашними и (или) дикими свиньями (включая посещение охотничьих хозяйств, участие в охоте на диких свиней), посещавшими хозяйства, относящиеся к компартментам I и II, эпизоотические очаги, или участвовавшими в проведении противоэпизоотических мероприятий;
- з) вход в производственные помещения хозяйств осуществляется с полной сменой одежды и обуви;
- и) в корм животным хозяйств используются исключительно корма и кормовые добавки, подвергнутые стерилизующей обработке, термообработке (гранулированию);
- к) в хозяйствах осуществляется учет поступивших кормов с указанием их изготовителя и режимов приготовления;
- л) в хозяйствах учитываются все ветеринарные мероприятия и процедуры, проводимые со свиньями;
- м) Среди поголовья хозяйств не было случаев возникновения следующих заразных болезней свиней:
 - африканская чума свиней - в течение последних 3 лет;
 - классическая чума свиней - в течение последних 12 месяцев;
 - везикулярная болезнь - в течение последних 12 месяцев;
 - трансмиссивный гастроэнтерит - в течение последних 2 лет;
 - болезнь Тешена - в течение последних 12 месяцев;
 - болезнь Ауэски - в течение последних 12 месяцев;
 - респираторный репродуктивный синдром свиней - в течение последних 2 лет;
 - парвовирусная болезнь свиней - в течение последних 2 лет;
 - ящур - в течение последних 3 лет;
 - бруцеллез - в течение последних 2 лет;
 - трихинеллез - в течение последних 12 месяцев;
 - лептоспироз - в течение последних 12 месяцев;

- н) исключена возможность проноса персоналом, работающим в хозяйстве, на территорию предприятия пищевых продуктов;
- о) за каждой (технологической) группой животных, содержащихся на одной производственной площадке, закрепляется штат ветеринарных специалистов и персонала по уходу за животными;
- п) в хозяйстве проводится идентификация животных.

Таким образом, абзацем 3 пункта 3 Положения установлено, что крестьянские (фермерские) хозяйства и личные подсобные хозяйства, занимающиеся содержанием и разведением свиней, должны иметь зоосанитарный статус не менее III уровня защиты, присвоенный в установленном законодательством порядке, т.е. соответствовать всем вышеуказанным требованиям.

Установление Положением о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области, утвержденного Постановлением, критерия относительно, к установлению только одного зоосанитарного статуса, противоречит действующему федеральному законодательству и приводит к ограничению количества хозяйствующих субъектов, действующих на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с пунктом 1.1 Положения о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Псковской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее - Положение), утвержденного Постановлением Администрации Псковской области «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Псковской области и экспертизе нормативных правовых актов Псковской области» от 10.12.2013г. № 578 определяются участники и порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Псковской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее - ОРВ).

Постановление определяет порядок содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах, которыми в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 № 209-ФЗ, осуществляется предпринимательская деятельность.

Пунктом 1.3 Положения, установлено, что процедуре ОРВ подлежат проекты законов области, указов и распоряжений Губернатора области, постановлений и распоряжений Администрации области, нормативных правовых актов иных органов исполнительной власти области, регулирующих отношения по вопросам:

- 1) распределения ограниченных ресурсов и государственного регулирования инвестиционной деятельности;
- 2) реализации мероприятий государственных программ Псковской области, связанных с осуществлением предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- 3) установления правил и порядка предоставления поддержки субъектам предпринимательской деятельности;
- 4) осуществления государственного контроля (надзора);
- 5) установления требований для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности.

Постановление принято и разработано с целью предупреждения заноса и распространения вируса африканской чумы свиней (АЧС) на территории

Псковской области и реализации Государственной программы «Развитие сельского хозяйства Псковской области на 2013 - 2020 годы», утвержденной Постановлением Администрации области от 11.04.2013 г. № 161, что является основанием для Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области – разработчика проекта Постановления, проведения процедур ОРВ.

Учитывая вышеизложенное, в действиях Администрации Псковской области и Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области по разработке и утверждению Постановления Администрации области «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» от 05.11.2014г. № 480, выявлены признаки нарушения федерального законодательства Закона Российской Федерации от 14.05.1993г. № 4979-1 «О ветеринарии», Приказа Минсельхоза России «Об утверждении правил определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства» от 23.07.2010г. № 258, что приводит или может привести к ограничению конкуренции, в части требований 1 ч. статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В силу статьи 1 Закона о защите конкуренции закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе 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).

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона 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. На основании пункта 4 данной статьи товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, 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. Продуктовые границы, на которых субъекты, разводящие свиней и реализующие продукцию свиноводства, являются конкурентами, определены рынком

свиноводства (код ОКВЭД – 01.23 «Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности»).

В целях рассмотрения дела № 02/15/15–АМ географические границы товарного рынка свиноводства определены границами субъекта Российской Федерации Псковской областью.

Как указано в пункте 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) учитывается следующее: если акты, действия (бездействие), приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Изучив имеющиеся в деле материалы, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, и на основании вышеизложенного Комиссия пришла к выводу, что в действиях Администрации Псковской области и Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области по разработке и утверждению Постановления Администрации области «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» от 05.11.2014г. № 480 выявлены признаки нарушения 1 ч. ст. 15 Закон о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 15, 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия Псковского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Псковской области и Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в действиях по разработке и утверждению Постановления Администрации области «Об утверждении положения о порядке содержания животных в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах на территории Псковской области» от 05.11.2014г. № 480.

2. Прекратить рассмотрение дела в отношении Администрации Псковской области и Главного государственного управления сельского хозяйства, ветеринарии и государственного технического надзора Псковской области в связи с добровольным устранением нарушения, на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течении трех месяцев со дня его принятия.