

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена «22» января 2020 г.
Самара

В полном объеме решение изготовлено «31» января 2020 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: заместителя руководителя Самарского УФАС России А.Р. Б., начальника отдела контроля органов власти и торговли О.В. Ш., главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и торговли С.В. С.,

рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области () части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

в присутствии представителей: ООО «Научно-производственное объединение «Созвездие-М»» С. Н.В. (личность удостоверяется, полномочия подтверждены доверенностью);

Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области Т. Е.А. (личность удостоверяется, полномочия подтверждены доверенностью),

руководствуясь статьей 49 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Самарской области

(далее - Самарское УФАС России) рассматривалось обращение ООО «Научно-производственное объединение «Созвездие-М» (далее – Общество) о неправомерных отказах Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области (далее – Управление РСХ) в выдаче карантинных сертификатов.

В своем обращении Общество указало о том, что Управление РСХ необоснованно принимает решения об отказе в выдаче карантинного сертификата по заключениям, выданным Обществом. Так, по заявлению ООО «Универсал» Обществом было подготовлено и выдано заключение от 08.02.2019 № 30-01/И2 о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции - подсолнечника продовольственного, с которым ООО «Универсал» обратилось в Управление РСХ для получения карантинного сертификата.

Письмом № 527/3-2 от 13.02.2019 Управление РСХ сообщило об отказе в выдаче карантинного сертификата по данной заявке ООО «Универсал» по следующему основанию: содержание в документах недостоверных сведений, а именно к заявке на выдачу карантинного сертификата приложено заключение о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции, выданное испытательной лабораторией ООО «НПО Созвездие-М», у которой отсутствует в области аккредитации полный перечень методик по выявлению и идентификации карантинных вредных организмов, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства от 15 декабря 2015 года № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов».

При этом из письма Управления РСХ, направленного в адрес Общества 29.11.2018 исх. № 4216/3-2 следует, что перечень необходимых методик по выявлению карантинных вредных организмов для аккредитации лабораторий нормативными актами не установлен.

В силу пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» органам власти 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 частности запрещается создание дискриминационных условий.

Тем самым, действия Управления РСХ, выразившиеся в направлении письма исх. № 527/3-2 от 13.02.2019 в адрес ООО «Универсал», могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и содержат признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

В соответствии с частью 1 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции», в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Самарским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» выдано предупреждение Управлению РСХ о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению признаков нарушения антимонопольного законодательства, и о принятии мер по устранению последствия такого нарушения в срок до 01 июля 2019 года:

1. Путем размещения на официальном сайте Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области информации для хозяйствующих субъектов, проводящих лабораторные исследования в целях оформления и выдачи заключений, необходимых для выдачи карантинных сертификатов, об объеме аккредитации, необходимом для проведения лабораторных исследований подкарантинной продукции при ее вывозе из карантинных фитосанитарных зон, установленных на территории Самарской области, с учетом выводов, изложенных в настоящем предупреждении.

2. Путем письменного уведомления ООО «Универсал» об отсутствии в законодательстве требования о наличии перечня необходимых методик по выявлению и идентификации карантинных вредных организмов, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства от 15 декабря 2015 года № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов» и о наличии права ООО «НПО Созвездие-М» на выдачу заключений о карантинном фитосанитарном состоянии продукции (зерновых и масленичных культур) при ее вывозе из карантинных фитосанитарных зон, установленных на территории Самарской области, на момент обращения ООО «Универсал» в Управление РСХ для получения карантинного сертификата с заявкой № 865/3-1.

Документы, подтверждающие выполнение предупреждения, в адрес Самарского УФАС России не представлены.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом руководителя Самарского УФАС России от 11.07.2019 № 84 возбуждено дело по признакам нарушения Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Определением о назначении дела № 063/01/15-435/2019 от 25.07.2019 к участию в рассмотрении указанного дела привлечены:

- заявителя: ООО «Научно-производственное объединение «Созвездие-М» (ул. Аэродромная, 45, оф. 204, г. Самара, 443070);
- ответчика: Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области (ул. Ново-Садовая, 175, г. Самара, 443086).

В ходе рассмотрения данного дела Комиссией Самарского УФАС России установлено следующее.

1. В соответствии со статьей 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации.

Статьей 5 указанного федерального закона установлено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением.

21.07.2014 принят Федеральный закон № 206-ФЗ «О карантине растений» (далее – ФЗ-206), целью которого является обеспечение охраны растений и территории Российской Федерации от проникновения на нее и распространения по ней карантинных объектов, предотвращение ущерба от распространения карантинных объектов.

Данный Федеральный закон устанавливает правовые основы регулирования в области карантина растений, определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также основные права и обязанности физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей (включая иностранных граждан и лиц без гражданства, должностных лиц), российских юридических лиц, иностранных организаций (далее - граждане, юридические лица) в области карантина растений.

Статьей 2 ФЗ-206 установлены основные понятия, используемые для целей данного Федерального закона.

Согласно пункту 13 статьи 2 ФЗ-206 карантин растений - правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации.

Карантинным объектом, в соответствии с пунктом 14 статьи 2 ФЗ-206 является вредный организм, отсутствующий или ограниченно распространенный на территории Российской Федерации и внесенный в единый перечень карантинных объектов.

Подкарантинной продукцией в соответствии с пунктом 29 статьи 2 ФЗ-206 являются растения, растительная продукция, тара, упаковка, в том числе упаковочные материалы, грузы, почва, организмы или материалы, которые могут быть носителями карантинных объектов и (или) способствовать их распространению и в отношении которых необходимо принятие карантинных фитосанитарных мер.

Пункт 18 статьи 2 ФЗ-206 определяет карантинные фитосанитарные меры как обязательные для исполнения требования, правила и процедуры в области карантина растений, установленные в целях обеспечения карантинной фитосанитарной безопасности.

При этом карантинным фитосанитарным состоянием подкарантинной продукции, подкарантинного объекта является наличие или отсутствие на территории, в подкарантинной продукции, на подкарантинном объекте карантинных объектов (пункт 22 статьи 2 ФЗ-206).

При перемещении подкарантинной продукции по территории Российской Федерации в соответствии с пунктом 15 статьи 2 ФЗ-206 необходим

карантинный сертификат - документ, который удостоверяет соответствие партии подкарантинной продукции карантинным фитосанитарным требованиям (требованиям, предъявляемым к подкарантинной продукции, ее ввозу, производству (в том числе переработке), хранению, перевозке, реализации, уничтожению и к подкарантинным объектам), выданный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области карантина растений.

Карантинный фитосанитарный режим - комплекс мер, направленных на создание условий для локализации очага карантинного объекта и (или) ликвидации популяции карантинного объекта в карантинной фитосанитарной зоне в соответствии с законодательством Российской Федерации в области карантина растений и программой локализации очага карантинного объекта и ликвидации популяции карантинного объекта в целях обеспечения карантина растений и предотвращения дальнейшего распространения карантинных объектов в карантинной фитосанитарной зоне (пункт 19 статьи 2 Закона № 206-ФЗ).

Исходя из буквального толкования указанных норм, в случае выявления на территории вредного организма, отсутствующего или ограниченно распространенного на территории Российской Федерации, внесенного в единый перечень карантинных объектов, на указанной территории вводится карантинный фитосанитарный режим для обеспечения мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов, и предотвращения дальнейшего распространения карантинных объектов в карантинной фитосанитарной зоне.

В указанном случае при перемещении подкарантинной продукции по территории Российской Федерации необходимо получение карантинного сертификата, который удостоверяет соответствие партии подкарантинной продукции карантинным фитосанитарным требованиям (требованиям, предъявляемым к подкарантинной продукции, ее ввозу, производству (в том числе переработке), хранению, перевозке, реализации, уничтожению и к подкарантинным объектам).

В соответствии с частью 2 статьи 18 Закона № 206-ФЗ карантинный фитосанитарный режим вводится в карантинной фитосанитарной зоне (включая буферную зону очага карантинного объекта, в которой находятся здания, строения, сооружения, места производства (в том числе переработки), реализации или складирования подкарантинной продукции, зараженной и (или) засоренной карантинным объектом), а также в отношении оборудования, транспортного средства, помещения, в котором находится такая подкарантинная продукция.

Согласно пункту 5 части 3 статьи 18 Закона № 206-ФЗ на период действия карантинного фитосанитарного режима могут устанавливаться запреты и

(или) ограничения в отношении вывоза без карантинного сертификата из карантинной фитосанитарной зоны подкарантинной продукции, для которой характерны заражение и (или) засорение карантинным объектом, в связи с выявлением которого введен карантинный фитосанитарный режим.

2. Управлением РСХ письмами № 2888/7-2 от 23.08.2019, № 3152/7-2 от 11.09.2019, № 3414/7-2 от 30.10.2019, № 83/7-2 от 15.01.2020 в адрес Самарского УФАС России даны пояснения о том, что Закон № 206-ФЗ, равно как и подзаконные нормативные акты не определяет, что при выдаче карантинного сертификата исследования должны проводиться лишь по тем объектам, в связи с обнаружением которых введен карантинный фитосанитарный режим.

Вместе с тем, как следует из положений ФЗ-206, карантинная фитосанитарная зона - территория, на которой введен карантинный фитосанитарный режим вследствие выявления карантинных объектов, и осуществляется борьба с ними (пункт 17 статьи 2 ФЗ-206). При этом статьей 21 ФЗ-206 установлено, что в случае введения карантинного фитосанитарного режима вывоз из карантинной фитосанитарной зоны подкарантинной продукции, для которой характерны заражение и (или) засорение карантинным объектом, в связи с выявлением которого введен карантинный фитосанитарный режим, осуществляется на основании карантинного сертификата в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Для получения карантинного сертификата гражданином, юридическим лицом в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области карантина растений, или его территориальный орган представляются:

- 1) заявление о выдаче карантинного сертификата;
- 2) сведения о наименовании и месте нахождения получателя или грузополучателя, отправителя или грузоотправителя подкарантинной продукции, для которой характерны заражение и (или) засорение карантинным объектом, в соответствии с транспортными документами и иными документами;
- 3) сведения о наименовании указанной в пункте 2 настоящей части подкарантинной продукции и ее объеме;
- 4) сведения о транспортных средствах;
- 5) заключение о карантинном фитосанитарном состоянии указанной в пункте 2 настоящей части подкарантинной продукции.

Карантинный сертификат оформляется территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений, в течение трех дней со

дня представления гражданином, юридическим лицом документов и сведений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, путем внесения соответствующих сведений в федеральную государственную информационную систему в области карантина растений, после чего карантинному сертификату присваивается уникальный идентификационный номер.

Основаниями для отказа в выдаче карантинного сертификата являются:

- 1) непредставление гражданином, юридическим лицом документов и сведений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи;
- 2) представление гражданином, юридическим лицом не соответствующих действительности сведений;
- 3) заражение и (или) засорение подкарантинной продукции карантинным объектом, о чем указано в заключении о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции, за исключением вывоза подкарантинной продукции для переработки способами, обеспечивающими лишение карантинных объектов жизнеспособности (в том числе посредством производства из нее продукции, не относящейся к подкарантинной продукции).

Частью 4 статьи 26 ФЗ-206 установлено, что лабораторные исследования в области карантина растений, предусмотренные пунктами 1 - 3 части 3 настоящей статьи, проводятся организациями, аккредитованными в установленном порядке, уполномоченными и подведомственными федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по контролю и надзору в области карантина растений.

В соответствии со статьей 29 ФЗ-206 в целях получения заключения о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции отбор проб и (или) образцов подкарантинной продукции для проведения лабораторных исследований осуществляется должностным лицом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений.

Согласно части 7 статьи 29 ФЗ-206 карантинный сертификат выдается на подкарантинную продукцию, перечень которой утвержден федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области карантина растений.

Перечень подкарантинной продукции, на которую выдается карантинный сертификат, утвержден приказом Минсельхоза России от 3 мая 2018 г. № 188.

3. Порядок выдачи карантинного сертификата устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области карантина растений. Данный порядок должен предусматривать возможность переоформления фитосанитарного сертификата, в том числе во время нахождения в пути партии подкарантинной продукции.

Порядок выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата утвержден приказом Минсельхоза России от 13 июля 2016 г. № 293 (далее – Порядок). Он устанавливает правила рассмотрения заявлений на выдачу, а также принятия решения о выдаче или отказе в выдаче карантинного сертификата (далее - КС) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области карантина растений (далее - уполномоченный орган).

В соответствии с пунктом 4 данного Порядка КС оформляется на каждую партию подкарантинной продукции при ее вывозе из карантинных фитосанитарных зон, установленных в связи с выявлением карантинного объекта, заражение и (или) засорение которым характерно для вывозимой подкарантинной продукции.

Оформление и выдачу КС осуществляет непосредственно уполномоченный орган или территориальное подразделение уполномоченного органа, из региона деятельности которого осуществляется вывоз или поставка подкарантинной продукции (далее - территориальное подразделение уполномоченного органа).

Для выдачи КС физические и юридические лица (далее - заявители) подают заявление и следующие документы:

- 1) копия документа, удостоверяющего личность заявителя, являющегося физическим лицом;
- 2) заключение о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции.

КС выдается уполномоченным органом или территориальным подразделением уполномоченного органа на основании заключения о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции.

С целью оформления карантинного сертификата заключение о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции может быть оформлено на весь объем однородной подкарантинной продукции, хранящейся в одном месте, без дополнения ее объема. Срок действия заключения о карантинном фитосанитарном состоянии такой продукции истекает с даты ее вывоза (перемещения) с места хранения.

Тем самым, оформление карантинного сертификата представляет собой

меру, направленную на предупреждение дальнейшего распространения карантинных объектов, в отношении которых введен карантинный фитосанитарный режим в определенной фитосанитарной зоне.

Решение о выдаче КС или об отказе в их выдаче принимаются в течение трех рабочих дней со дня поступления заявки и прилагаемых к ней документов в уполномоченный орган или в территориальное подразделение уполномоченного органа.

Решение о выдаче КС принимается при отсутствии оснований для отказа в выдаче, указанных в пункте 14 настоящего Порядка.

Уполномоченный орган или территориальное подразделение уполномоченного органа принимает решение об отказе в выдаче КС по одному из следующих оснований:

представление неполного комплекта документов;

содержание в документах недостоверных сведений;

представление неправильно оформленных документов;

наличие в заключении о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции сведений о заражении и (или) засорении подкарантинной продукции карантинным объектом, за исключением вывоза подкарантинной продукции для переработки способами, обеспечивающими лишение карантинных объектов жизнеспособности (в том числе посредством производства из нее продукции, не относящейся к подкарантинной продукции).

4. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 ФЗ-206 к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений, относится организация и осуществление государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора).

Согласно пункту 6 части 1 статьи 5 ФЗ-206 установление и упразднение карантинных фитосанитарных зон, введение и отмена карантинного фитосанитарного режима, организация осуществления мероприятий по локализации очага карантинного объекта и (или) ликвидации популяции карантинного объекта также является полномочием федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений.

В соответствии с частью 2 статьи 5 ФЗ-206 федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области

карантина растений, осуществляет деятельность непосредственно и через свои территориальные органы с привлечением уполномоченных и подведомственных ему организаций, которые аккредитованы и имеют лицензии в установленной сфере деятельности.

Приказом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) от 15 апреля 2013 г. № 179 утверждено Положение об управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области, которое определяет основные полномочия и организацию деятельности территориального органа Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Положение).

Управление РСХ является территориальным органом Россельхознадзора, которое создается для осуществления функций, в том числе по контролю и надзору в сфере карантина и защиты растений, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, семеноводства сельскохозяйственных растений, а также для реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций Россельхознадзора,

В соответствии с пунктом 3 Положения Управление РСХ является государственным органом, находящимся в подчинении Россельхознадзора.

Согласно пункту 5 Положения Управление РСХ осуществляет полномочия в закрепленной сфере деятельности на территории Самарской области.

Управление РСХ в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Минсельхоза России, Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 327, приказами Россельхознадзора, Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным приказом Минсельхоза России от 04.10.2012 № 527, и настоящим Положением (пункт 6 Положения).

Пунктом 9.2 Положения установлено, что Управление РСХ на закрепленной территории выдает в установленных законодательством Российской Федерации случаях карантинные сертификаты.

5. Приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 06.12.2017 № 612 утвержден Административный регламент Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата (далее – Административный регламент).

Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых территориальными управлениями Россельхознадзора, а также порядок взаимодействия Россельхознадзора и его территориальных управлений с заявителями при предоставлении государственной услуги.

В соответствии с пунктом 13 Административного регламента результатами предоставления государственной услуги являются:

- 1) выдача ФСС, РФС, КС;
- 2) отказ в выдаче ФСС, РФС, КС;
- 3) переоформление ФСС;
- 4) отказ в переоформлении ФСС.

В пункте 15 Административного регламента определен перечень федеральных законов, в соответствии с которыми осуществляется предоставление указанной государственной услуги:

- Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений».

В соответствии с пунктом 24.3. Административного регламента основаниями для отказа в выдаче КС являются:

- 1) содержание в документах недостоверных сведений;

2) наличие в заключении о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции сведений о заражении и (или) засорении подкарантинной продукции карантинным объектом, за исключением вывоза подкарантинной продукции для переработки способами, обеспечивающими лишение карантинных объектов жизнеспособности (в том числе посредством производства из нее продукции, не относящейся к подкарантинной продукции);

3) наличие неустранимых нарушений в области карантина растений, касающихся заявленной продукции, мест ее заготовки, хранения и переработки, а также способов ее транспортировки.

Пунктом 78 Административного регламента установлено, что в случае, если принято решение об отказе в выдаче КС, сотрудник ответственного структурного подразделения осуществляет возврат заявления на выдачу КС и прилагаемых к нему документов лично или направляет уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

При этом обязательным условием при принятии решения об отказе в выдаче КС мотивированное обоснование причин отказа заявителю.

6. Перечень карантинных объектов утвержден Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза», Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 15 декабря 2014 г. № 501 «Об утверждении Перечня карантинных объектов». Во II разделе каждого из них приведены карантинные объекты, ограниченно распространенные на территории Евразийского экономического союза и Российской Федерации, на которые в обязательном порядке должны проводиться исследования при выдаче карантинных сертификатов, но только в отношении объектов, характерных для данного вида продукции.

Для каждого вида подкарантинной продукции Правительство Российской Федерации определяет перечень лабораторных исследований в области карантина растений с указанием сроков их проведения, необходимых и достаточных для подготовки аккредитованными юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключений о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции.

Данный перечень утвержден Постановлением Правительства РФ от 16.02.2017 № 201 «Об утверждении перечня лабораторных исследований в области карантина растений».

Согласно части 4 статьи 34 ФЗ-206 с 1 января 2018 года лабораторные исследования в области карантина растений, предусмотренные пунктами 4 - 8 части 3 статьи 26 настоящего Федерального закона, проводятся аккредитованными юридическими лицами, индивидуальными

предпринимателями.

Управление РСХ письмом № 83/7-2 от 15.01.2020 в адрес Самарского УФАС России приводит довод о том, что Закон № 206-ФЗ, равно как и подзаконные нормативные акты не определяет, что при выдаче карантинного сертификата исследования должны проводиться лишь по тем объектам, в связи с обнаружением которых введен карантинный фитосанитарный режим.

Вместе с тем, в результате проведенного анализа вышеизложенных норм законодательства Самарское УФАС России приходит к выводу о том, что карантинная фитосанитарная зона устанавливается в отношении конкретного карантинного объекта и ее установление является основанием для получения карантинного сертификата. Вывоз подкарантинной продукции из карантинной фитосанитарной зоны, установленной в связи с выявлением карантинного объекта, заражение и (или) засорение которым характерно для вывозимой подкарантинной продукции, невозможен без получения карантинного сертификата.

При этом указанные положения законодательства позволяют сделать вывод о том, что достаточной областью аккредитации лаборатории, которая проводит лабораторные исследования в области карантина растений для дальнейшего получения карантинного сертификата, является область аккредитации в отношении тех карантинных объектов, в связи с выявлением которых введен фитосанитарный режим в определенной фитосанитарной зоне, поскольку иное законом не установлено.

7. Приказом Росстандарта от 04.04.2011 № 41-ст введен в действие «ГОСТ ИСО/МЭК 17025-2009. Межгосударственный стандарт. Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий» (вместе с «Руководящими указаниями по применению в отдельных областях»).

Указанный стандарт устанавливает общие требования к компетентности лабораторий в проведении испытаний и/или калибровки, включая отбор образцов, испытания и калибровку, проводимые по стандартным методикам, нестандартным методикам и методикам, разработанным лабораторией, и применим для всех организаций, осуществляющих испытания и/или калибровку. В их число входят, например, лаборатории, являющиеся первой, второй или третьей стороной, а также лаборатории, где проводятся испытания и/или калибровка, составляющие часть контроля и сертификации продукции.

Общество аккредитовано в качестве испытательной лаборатории (центра) в соответствии с областью аккредитации в Федеральной службе по

аккредитации РФ. Указанный факт подтвержден аттестатом аккредитации № RA.RU.29KH02, выданным 01.04.2015, о соответствии требованиям ГОСТ ИСО/МЭК 17025-2009 с приложениями к аттестату аккредитации, подтверждающими области аккредитации испытательной лаборатории.

О факте аккредитации Общество направило уведомления в Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области 10.04.2018, 15.10.2018.

Общество, с целью осуществления деятельности по лабораторным исследованиям в области карантина растений, стало заключать договоры с различными хозяйствующими субъектами, по заявкам которых проводить испытания отобранных проб и выдавать заключения о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции.

8. Письмом Управления РСХ от 19.08.2019 № 2835/3-2 в Самарское УФАС России представлены результаты рассмотрения заявлений, содержащие заключения о карантинном фитосанитарном состоянии продукции, выданных Обществом, при этом установлено следующее.

Обществом были выданы заключения о карантинном фитосанитарном состоянии продукции №№ 1-7 от 26.04.2018. В результате рассмотрения заявлений, содержащих данные заключения Общества, 26 апреля 2018 года Управлением РСХ принято решение о выдаче карантинных сертификатов. В соответствии с указанными карантинными сертификатами в подкарантинной продукции (зерне ржи продовольственной) карантинных объектов не обнаружено.

Кроме того, Обществом представлена копия карантинного сертификата № 63640503160518014 от 16 мая 2018 года, выданного на основании заявки и заключения ООО «НПО «Созвездие-М» о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции от 15.05.2018 № 23-5-3. В соответствии с указанным сертификатом в подкарантинной продукции – семенах подсолнечника для переработки карантинных объектов не обнаружено.

Тем самым, Управление РСХ, рассмотрев представленные документы, необходимые для получения карантинного сертификата, приняло решение о достаточности области аккредитации Общества, выдавшего заключения о карантинном фитосанитарном состоянии продукции (далее – Заключение).

Вместе с тем, впоследствии, в период с 25.05.2018 по 09.08.2019 Управлением РСХ по Заключениям, выданным Обществом, принимались исключительно решения об отказе в выдаче карантинных сертификатов. При этом в указанных решениях использованы разнообразные основания отказа.

Так, 25.05.2018 письмом исх. № 1697/3-2 Управление РСХ сообщило ЗАО «ЗК

Самарахлебопродукт» об отказе в выдаче карантинного сертификата по основанию - представление неправильно оформленных документов, а именно: заключение о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции выдано испытательной лабораторией, у которой отсутствует аккредитация по идентификации карантинных вредных организмов и их жизнеспособности.

При этом Управлением РСХ не были приняты во внимание направленные в его адрес 10.04.2018, 15.10.2018 Обществом уведомления о факте аккредитации.

В своих письмах, содержащих отказы в выдаче карантинных сертификатов по Заключениям Общества, № 3975/3-2 от 08.11.2018, № 3849/3-2 от 26.10.2018, № 4127/3-2 от 20.11.2018, № 4168/3-2 от 23.11.2018, № 4258/3-2 от 30.11.2018, в качестве основания приведено представление неправильно оформленных документов, а именно к заявке на выдачу карантинного сертификата приложено заключение о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции, выданной испытательной лабораторией, у которой отсутствует полный перечень методик по выявлению и идентификации карантинных вредных организмов.

При этом из письма Управления РСХ, направленного в адрес Общества 29.11.2018 исх. № 4216/3-2 следует, что перечень необходимых методик по выявлению карантинных вредных организмов для аккредитации лабораторий нормативными актами не установлен.

Под полным перечнем методик Управлением РСХ понимается наличие методик и соответствующей аккредитации по карантинным объектам, характерным для продукции, на которую оформляется сертификат, перечень которых утвержден Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства от 15 декабря 2015 года № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов».

Кроме того, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) в письме от 04.12.2018 № 19-Ш-5603/ог-5257 сообщило о том, что методики по выявлению и идентификации карантинных объектов на территории Российской Федерации приказом Минсельхоза России не утверждены.

Вместе с тем, действующим федеральным законодательством не установлены требования к аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводящих лабораторные исследования в целях оформления и выдачи заключений, необходимых для выдачи карантинных сертификатов, на право проведения лабораторных исследований по всем карантинным объектам, характерным для данного вида продукции и включенным в перечень карантинных объектов.

В соответствии с пунктом 12 статьи 5 ФЗ-206 к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений, относится разработка и направление в национальный орган аккредитации критериев и условий, необходимых для проведения лабораторных исследований в области карантина растений.

В настоящее время Самарское УФАС России не располагает сведениями о принятии нормативно-правовых актов, устанавливающих поименованные критерии и условия. Кроме того, отсутствие указанных нормативно-правовых актов, определяющих объем достаточной аккредитации для той или иной продукции в целях карантинной сертификации, подтверждено Управлением РСХ в письме № 2888/7-2 от 23.08.2019, направленном в адрес Самарского УФАС России.

При таких обстоятельствах у ООО «НПО «Созвездие-М» отсутствует обязанность на аккредитацию национальным органом по аккредитации на право проведения лабораторных исследований в области карантина растений по всем карантинным объектам, характерным для данного вида продукции и включенным в Перечень карантинных объектов.

Кроме того, статьей 5 ФЗ-206 определены полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений. При этом федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц не является полномочием Управления РСХ.

В соответствии с пунктом 5.1.7 Постановления Правительства РФ от 17.10.2011 № 845 «О Федеральной службе по аккредитации», Приказом Минэкономразвития России от 27.07.2015 № 499 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц» указанное полномочие отнесено к компетенции Федеральной службы по аккредитации (Росаккредитация).

Письмом № 3414/7-2 от 03.10.2019 Управление РСХ указывает на то, что оказание государственной услуги по выдаче карантинных сертификатов при отсутствии анализа информации об аккредитации в национальной системе аккредитации того или иного юридического лица невозможно.

Вместе с тем, Управление РСХ предъявляет требования о наличии определенной области аккредитации в отсутствие нормативно-правового акта, наделяющего Управление РСХ полномочиями по проверке и оценке полноты и достоверности аккредитации испытательной лаборатории.

При таких обстоятельствах, Комиссия считает доводы Управления РСХ

несостоятельными.

В соответствии с письмами от 11.01.2019 № 62/3-2, от 17.01.2019 № 138/3-2, от 23.01.2019 № 203/3-2 Управлением РСХ отказано ООО «Универсал» в выдаче карантинного сертификата по основанию – содержание в документах недостоверных сведений. При этом каких-либо разъяснений, конкретизирующих причины отказа, указанные письма не содержат.

В письме от 13.02.2019 № 527/3-2, направленном в адрес ООО «Универсал», Управление РСХ сообщило об отказе в выдаче карантинного сертификата по основанию – содержание в документах недостоверных сведений в связи с тем, что у Общества, которое выдало заключение о карантинном фитосанитарном состоянии продукции отсутствует в области аккредитации полный перечень методик по выявлению и идентификации карантинных вредных организмов, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 15 декабря 2015 № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов».

Аналогичные основания содержат письма Управления РСХ, направленные в адрес ООО «Универсал» 12.03.2019 № 845/3-2, 27.03.2019 № 1021/3-2.

Таким образом, несмотря на отсутствие законодательно установленных критериев о наличии области аккредитации, Управление РСХ предъявило необоснованное требование к Обществу о необходимости наличия аккредитации на право проведения лабораторных исследований по всем карантинным объектам, включенным в перечень карантинных объектов, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 15 декабря 2015 № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов».

9 . Факт достаточности наличия у Общества области аккредитации исключительно на право проведения лабораторных исследований в области карантина растений по карантинным объектам, по которым на территории Самарской области установлены карантинные фитосанитарные зоны, подтверждается также письмом Управления РСХ от 24.07.2019 № 2574/3-2, в котором Управление РСХ, рассмотрев заявку на выдачу карантинного сертификата на вывоз подкарантинной продукции – шрота подсолнечного, приняло решение об отказе в выдаче карантинного сертификата по следующему основанию – содержание в документах недостоверных сведений, поскольку у Общества, которое выдало заключение о карантинном фитосанитарном состоянии продукции отсутствует

аккредитация на исследование (выявление, идентификацию) всех карантинных вредных организмов, например, на усачей рода *Monochamus*, по которым на территории Самарской области установлены карантинные фитосанитарные зоны.

Тем самым, Управление РСХ указывает о необходимости наличия аккредитации на исследование тех карантинных вредных организмов, по которым установлены карантинные фитосанитарные зоны в Самарской области.

Вместе с тем, отказ Управления РСХ в выдаче карантинного сертификата в указанном случае, Комиссия не может признать правомерным, поскольку положениями Методических рекомендаций по выявлению и идентификации черных хвойных усачей рода *Monochamus* установлено, что шрот подсолнечный (как и подсолнечник) не является кормом для черных усачей, не является средой их обитания и не является способом распространения и переноса усачей, а методы обнаружения и идентификации усачей не применимы к подкарантинной продукции зерновых и масличных культур.

В соответствии с указанными Методическими рекомендациями кормовыми растениями черных хвойных усачей являются все виды сосен, включая кедровые, ель, пихта, лиственница. Методом выявления очагов черных усачей является общее лесопатологическое обследование, а также обследование лесного массива и лесоматериалов.

Кроме того, поименованным выше письмом Управление РСХ сообщило о том, что Общество не имеет аккредитации национального органа по аккредитации на исследование (выявление, идентификацию) всех характерных для исследуемой продукции карантинных объектов, включенных в Единый перечень карантинных объектов Евразийского экономического союза, утвержденный Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30.11.2016 № 158.

Указанное основание ответчик также приводит в письмах от 05.08.2019 № 2738/3-2 и от 09.08.2019 № 2774/3-2, в которых Управление РСХ сообщило об отказе в выдаче карантинного сертификата по основанию – содержание в документах недостоверных сведений в связи с тем, что у Общества, которое выдало заключение о карантинном фитосанитарном состоянии продукции отсутствует аккредитация на полный перечень карантинных вредных организмов характерных для шрота подсолнечного.

В ходе рассмотрения настоящего дела в адрес Комиссии Управлением РСХ письмом от 23.08.2019 № 2888/7-2 также представлены доводы о необходимости наличия аккредитации на проведение исследования всех характерных для исследуемой продукции карантинных объектов.

Самарское УФАС России считает необходимым отметить, что ни

федеральным, ни региональным законодательством не установлен полный перечень карантинных вредных организмов, характерных для того или иного вида подкарантинной продукции. Несмотря на указанный факт, Управление РСХ неоднократно использует указанное понятие в принятых решениях об отказе в выдаче карантинного сертификата.

Кроме того, согласно письму от 12.12.2018 № 4407/3-2, направленному в адрес ИП Кантаева Д.Г., Управление РСХ указывает, что выдача карантинного сертификата на подсолнечник продовольственный для переработки не является целесообразной, поскольку карантинные фитосанитарные зоны по карантинным объектам, характерным для подкарантинной продукции – подсолнечника, в с. Ильмень Приволжского района Самарской области не установлены.

Письмами от 05.08.2019 № 2738/3-2 и от 09.08.2019 № 2774/3-2 Управление РСХ сообщило об отказе в выдаче карантинного сертификата по основанию – содержание в документах недостоверных сведений в связи с тем, что у Общества, которое выдало заключение о карантинном фитосанитарном состоянии продукции отсутствует аккредитация на полный перечень карантинных вредных организмов, характерных для шрота подсолнечного.

Вместе с тем, как было установлено Комиссией, полный перечень карантинных вредных организмов характерных для того или иного вида подкарантинной продукции не установлен и не закреплен в законодательстве РФ.

Вышеизложенные обстоятельства в полной мере свидетельствуют о последовательности принятых Управлением РСХ решений, преследующих единственную цель - принятие решений об отказе в выдаче карантинных сертификатов по Заключениям, выданным Обществом, по любым основаниям.

10. Вместе с тем, Административным регламентом установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

В соответствии с пунктом 19 данного Административного регламента запрещается требовать от заявителя представления документов и информации, осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги.

Тем самым, полномочия Управления РСХ строго определены и ограничены положениями указанных выше нормативно-правовых актов, в том числе Административного регламента.

Необоснованность заявленных Управлением РСХ требований подтверждается, в том числе, фактами отказов в выдаче карантинных сертификатов по различным основаниям.

11. Кроме того, Управление РСХ приводит довод об отсутствии у ООО «НПО «Созвездие-М» аккредитации на проведение исследований по всем видам характерных для той или иной продукции карантинных объектов. В качестве примера Управление РСХ указывает отсутствие аккредитации у Общества на такие объекты как табачная белокрылка, подсолнечник калифорнийский, подсолнечник реснитчатый.

Вместе с тем, согласно информации, размещенной на официальном сайте Управления РСХ по адресу: <https://mcx-samara.ru/quarantine-phytosanitary-zones/>, в Самарской области установлены карантинные фитосанитарные зоны в отношении следующих карантинных объектов:

1. Амброзия трехраздельная *Ambrosiatrifida* L.,
2. Амброзия многолетняя (*Ambrosiapsilostachya* DS.),
3. Горчак ползучий *Acroptilon repens* DS.,
4. Повилика полевая *Cuscuta campestris* Junck.,
5. Усач малый черный еловый *Monochamus sutor* (L.),
6. Усач черный сосновый *Monochamus galloprovincialis* Oliv),
- 7 . Бактериальный ожог плодовых культур (возбудитель *Erwinia amylovora* (Burill) Winslow et al.),
8. Вирус Шарки (оспы) сливы *Plum pox virus*.

В отношении карантинных объектов, приведенных в заявлении Управления РСХ в качестве вышеуказанного примера, в Самарской области карантинные фитосанитарные зоны не вводились.

Кроме того, на официальном сайте ФГБУ «ВНИИКР» по адресу: <https://vniikr.ru/edinyij-perechen-karantinnyx-obektov-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soyuza> приведен единый перечень карантинных объектов Евразийского экономического союза с характеристикой каждого из них, включая вид продукции, для которой характерно заражение (засорение) этим объектом. В соответствии с представленными сведениями табачная белокрылка, подсолнечник калифорнийский, подсолнечник реснитчатый на территории Российской Федерации не распространены.

12. Полномочия и компетенция Управления РСХ при оказании государственной

услуги – выдача карантинного сертификата определены и ограничены следующими нормативно-правовыми актами: Федеральным законом от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений», Административным регламентом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата, утвержденного приказом Минсельхоза России от 06.12.2017 № 612, Порядок выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата, утвержденный приказом Минсельхоза РФ от 13.07.2016 № 293.

Указанными нормативно-правовыми актами не предусмотрены полномочия Управления РСХ по проверке достаточности/недостаточности области аккредитации испытательных лабораторий для возможности проведения лабораторных испытаний любой продукции на соответствие требованиям нормативной документации, в том числе для установления фитосанитарного состояния подкарантинной продукции.

В своих возражениях, представленных письмами № 3414/7-2 от 03.10.2019, № 83/7-2 от 15.01.2020, Управление РСХ указывает о том, что нормативного правового акта, регламентирующего порядок проверки области аккредитации организаций, осуществляющих лабораторные исследования в заданной сфере, не существует. В своей деятельности Управление РСХ руководствуется законодательством о карантине растений. При этом в качестве обоснования Управление РСХ ссылается на часть 9 статьи 26 ФЗ-206.

Комиссия считает необходимым отметить, что в соответствии с частью 9 статьи 26 ФЗ-206 контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области карантина растений осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области карантина растений. При этом указанная норма касается контроля Россельхознадзора при проведении аккредитованными юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями лабораторных исследований в области карантина растений.

Вместе с тем, согласно части 10 статьи 26 ФЗ-206 контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации об аккредитации на право проведения лабораторных исследований осуществляется национальным органом по аккредитации в порядке, установленном законодательством об аккредитации.

Данный факт, подтверждается, в том числе письмом № 2734/7-2 от 05.08.2019, направленным Управлением РСХ в адрес Федеральной службы по аккредитации Росаккредитации. В данном письме Управление РСХ просит принять меры в пределах компетенции в соответствии с действующим законодательством в отношении Общества, указывая на необходимость проверки области аккредитации.

13. Позиция Самарского УФАС России нашла свое подтверждение в решениях и документах иных государственных органов. Так, по фактам отказа в предоставлении государственной услуги по выдаче карантинного сертификата на основании заключений, выданных испытательной лабораторией ООО «НПО «Созвездие-М» Самарской межрайонной природоохранной прокуратурой в адрес Россельхознадзора были внесены представления об устранении нарушений федерального законодательства №№ 15-2019 от 22.04.2019, 15-2019 от 25.03.2019. Кроме того, письмом от 12.04.2019 № 171 уполномоченный по защите прав предпринимателей в Самарской области указывает о достаточности области аккредитации коммерческой лаборатории на карантинные объекты, в связи с выявлением которых введен карантинный фитосанитарный режим.

В своих пояснениях Управление РСХ ссылается на то, что ни прокуратура, ни уполномоченный по правам предпринимателей Самарской области не обладают правами по разъяснению правовых актов и нормативно-правовому регулированию в заданной области.

Вместе с тем, указанные органы, действуя в рамках полномочий, предоставленных им законодательством, дают оценку правомерности действиям Управления РСХ, связанные с отказами в выдаче карантинных сертификатов.

Комиссией изучены возражения, направленные Управлением РСХ письмом от 15.01.2020 № 82/7-2. Управление РСХ указывает о том, что при рассмотрении настоящего дела должны быть учтены в обязательном порядке обстоятельства, установленные в рамках производства по делам об административных правонарушениях №№ 5-220/19, 5-250/19, возбужденным по инициативе Самарской межрайонной природоохранной прокуратуры в отношении должностного лица Управления РСХ.

Управление РСХ обращает внимание Комиссии на то, что указанные дела прекращены мировым судом судебного участка № 11 Кировского района г. Самара 13.05.2019 в связи с отсутствием состава административного правонарушения, что свидетельствует о законности оспариваемого отказа Управления РСХ.

Вместе с тем, как следует из постановлений по указанным делам об административном правонарушении, вынесенным мировым судьей судебного участка № 11 Кировского судебного района г. Самары, оценка правомерности отказа в выдаче сертификата, а также полноты аккредитации испытательной лаборатории выходит за рамки компетенции мирового судьи при рассмотрении дела об административном правонарушении и является предметом рассмотрения Арбитражного суда Самарской области.

Таким образом, в ходе рассмотрения указанных дел судом не исследовались вопросы, относящиеся к настоящему делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Кроме того, Управление РСХ ссылается на полный текст ответа Департамента растениеводства Министерства сельского хозяйства России РФ, направленного электронным письмом от 15 мая 2019 года, подтверждающего законность и обоснованность отказа Управления РСХ в выдаче карантинного сертификата на основании заключения лаборатории, которая не обладает аккредитацией на все характерные для той или иной продукции карантинные объекты.

В обоснование данной позиции Управлением РСХ представлено указанное письмо.

Тем не менее, указанные документы Комиссией не могут быть приняты во внимание, поскольку из текста указанного электронного документа следует, что данное письмо отправлено главным специалистом-экспертом Департамента растениеводства Минсельхоза России. Указанное письмо не имеет электронной цифровой подписи. Приложение к данному письму состоит из двух листов бумаги, не имеющих наименования документа, даты и номера регистрации документа, подписи.

14. 23.08.2019 письмом № 2888/7-2 Управление РСХ направило в адрес Самарского УФАС России письменные пояснения по рассматриваемому делу. В указанном письме Управление РСХ указывает о том, что критериев и условий, необходимых для проведения лабораторных исследований в области карантина растений не разработано. В Российской Федерации отсутствует нормативно-правовой акт, определяющий объем достаточной аккредитации для исследования той или иной продукции в целях карантинной сертификации.

Таким образом, Управлением РСХ были предъявлены к ООО «НПО «Созвездие-М» излишние требования, не предусмотренные ни федеральным, ни региональным законодательством.

Вместе с тем, функции по контролю и надзору в области карантина растений осуществляет Управление РСХ в соответствии с возложенными полномочиями, определенными поименованными выше нормативно-правовыми актами.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 10 ФЗ-206 мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации представляет собой систему наблюдений, анализа, оценки и прогноза распространения по территории Российской Федерации карантинных объектов.

Согласно статьи 11 ФЗ-206 мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации осуществляется в целях:

- 1) постоянного наблюдения за проникновением на территорию Российской Федерации карантинных объектов, развитием карантинных объектов и их распространением по территории Российской Федерации, в том числе выявления и оценки влияния факторов, способствующих развитию карантинных объектов и их распространению по территории Российской Федерации;
- 2) выявления путей проникновения на территорию Российской Федерации и распространения по ней карантинных объектов;
- 3) выявления очагов карантинных объектов;
- 4) подготовки предложений о принятии мер, необходимых для борьбы с карантинными объектами.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области карантина растений, устанавливается порядок организации мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации. Указанный мониторинг осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области карантина растений.

В соответствии с пунктом 9.3.17. Положения Управление РСХ на закрепленной территории осуществляет мониторинг карантинного фитосанитарного состояния.

Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 23 января 2018 года № 23 утвержден порядок организации мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории РФ (далее – Приказ).

В соответствии с пунктом 1 данного приказа мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации (далее - мониторинг) осуществляется в целях выявления карантинных объектов, предотвращения их проникновения на территорию Российской Федерации и (или) распространения по территории Российской Федерации.

Пунктом 3 Приказа установлено, что целями проведения мониторинга является, в том числе своевременное выявление карантинных объектов.

Согласно пункту 4 Приказа мониторинг включает в себя систему наблюдений, анализа, оценки и прогноза распространения по территории Российской Федерации карантинных объектов.

Предметом мониторинга являются наблюдение за проникновением на территорию Российской Федерации карантинных объектов, их

распространением и развитием, а также подготовка предложений о принятии мер, необходимых для борьбы с карантинными объектами (пункт 5 Приказа).

Указанным приказом также установлены способы осуществления мониторинга:

а) наблюдение за текущим фитосанитарным состоянием территории Российской Федерации;

б) наблюдение за ранее выявленными популяциями вредных организмов;

в) актуализация результатов инвентаризации очагов вредных организмов, карантинных объектов;

г) экспедиционные обследования (пункт 6 Приказа).

Исходя из положений вышеуказанных нормативно-правовых актов Управление РСХ осуществляет функции государственного органа в сфере карантина растений, принимая, в том числе меры, направленные на своевременное выявление карантинных объектов и осуществляя наблюдение за текущим фитосанитарным состоянием на закрепленной территории.

Вместе с тем, исходя из фактических обстоятельств дела, Управление РСХ, не имея правовых оснований, в действительности перекладывает необходимость осуществления вышеуказанных мер в сфере карантинного фитосанитарного контроля и надзора на Общество, принуждая последнее к несению финансовых затрат для получения аккредитации на право проведения лабораторных исследований по всем карантинным объектам, включенным в перечень карантинных объектов, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 15 декабря 2015 № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов». При этом указанные требования не предусмотрены ни федеральным, ни региональным законодательством, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

15. В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В целях полного, объективного и всестороннего рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному

надзору по Самарской области статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», проведен анализ состояния конкуренции.

При проведении анализа Самарское УФАС России руководствовалось Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке» (далее – Порядок № 220).

Для выявления случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции в соответствии с Порядком № 220 по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы: а) определение временного интервала исследования товарного рынка; б) определение продуктовых границ товарного рынка; в) определение географических границ товарного рынка; г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 2.1 Порядка № 220, временной интервал исследования товарного рынка определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка и доступности информации. Исходя из материалов настоящего дела, совокупности имеющихся доказательств, особенностей товарного рынка, временной интервал исследования определен периодом с 25 мая 2018 года по истекший период 2019 г.г.

Продуктовые границы товарного рынка определяются, исходя из вида деятельности, возможности взаимозаменяемости услуг и товаров.

В соответствии с пунктом 3.4 Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденного Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220, предварительное определение товара проводится на основе:

- нормативных актов, регулирующих соответствующую деятельность;
- общероссийских классификаторов продукции, работ, услуг, видов экономической деятельности;
- товарных словарей и справочников товароведов.

В соответствии с материалами дела Общество оказывает услуги по установлению фитосанитарного состояния подкарантинной продукции с проведением лабораторных исследований.

Исходя из вышеизложенного, продуктовые границы рынка можно определить как оказание услуг по установлению фитосанитарного состояния

подкарантинной продукции с проведением лабораторных исследований.

Согласно пункту 4.1 Порядка № 220, процедура определения географических границ товарного рынка (границ территории, на которой приобретатель (приобретатели) приобретает или имеет экономическую, техническую или иную возможность приобрести товар и не имеет такой возможности за ее пределами) включает:

- предварительное определение географических границ товарного рынка;
- выявление условий обращения товара, ограничивающих экономические возможности приобретения товара покупателем;
- определение территорий, входящих в географические границы рассматриваемого товарного рынка.

Согласно пункту 4.2 Порядка № 220 предварительное определение географических границ товарного рынка проводится на основе информации:

- о регионе, в котором действует хозяйствующий субъект, являющийся объектом антимонопольного контроля, и (или) о регионе, в котором выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства;
- о ценообразовании на рынке рассматриваемого товара или о различиях в уровнях цен на данный товар на территории Российской Федерации;
- о структуре товаропотоков (о границах территории, за пределы которой вывозится и на которую ввозится не более 10 процентов от общего объема рассматриваемой товарной массы).

Согласно имеющимся материалам дела, Общество и Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральная научно-методическая ветеринарная лаборатория» Самарский филиал осуществляют деятельность по оказанию услуг по установлению фитосанитарного состояния подкарантинной продукции с проведением лабораторных исследований на территории Самарской области.

С учетом изложенного, исходя конкретных обстоятельств и целей рассмотрения настоящего дела, географическими границами исследуемого рынка являются границы Самарской области.

Исходя из анализа имеющейся информации установлено, что рынок оказания услуг по установлению фитосанитарного состояния подкарантинной продукции с проведением лабораторных исследований является конкурентным.

В ходе рассмотрения дела установлено, что на территории Самарской

области осуществляет свою деятельность Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральная научно-методическая ветеринарная лаборатория» Самарский филиал, подведомственное учреждение Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзора). Указанное учреждение осуществляет, в том числе, лабораторные исследования в отношении продуктов растительного происхождения. В соответствии со сведениями, представленными Управлением РСХписьмом от 05.04.2019 № 1217/3-2, Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральная научно-методическая ветеринарная лаборатория» Самарский филиал было единственной организацией, оказывающей услуги по выдаче заключений о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции, в Самарской области в 2018 году.

Тем самым, в ходе рассмотрения дела были выявлены только 2 хозяйствующих субъекта, осуществляющих деятельность на данном рынке: ООО «НПО «Созвездие-М» и Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральная научно-методическая ветеринарная лаборатория» Самарский филиал.

Таким образом, в результате вынесенных Управлением РСХ решений об отказе в выдаче карантинного сертификата подведомственное учреждение Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральная научно-методическая ветеринарная лаборатория» Самарский филиал на постоянной основе было обеспечено рынком сбыта своих услуг по выдаче Заключений.

Согласно подпункту «а» пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции является сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках.

Хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги по установлению фитосанитарного состояния подкарантинной продукции с проведением лабораторных исследований, являются хозяйствующими субъектами - конкурентами, осуществляющими хозяйственную деятельность на одном товарном рынке, в соответствии с положениями Закона «О защите конкуренции».

В силу подпункта «а» пункта 1 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», одним из ключевых показателей развития конкуренции является обеспечение во всех отраслях экономики Российской Федерации, за исключением сфер деятельности

субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса, присутствия не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу.

Таким образом, рынок оказания услуг по установлению фитосанитарного состояния подкарантинной продукции с проведением лабораторных исследований в Самарской области характеризуется недостаточным уровнем развития конкуренции.

Предупреждение Самарского УФАС России было выдано Управлению РСХ по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» в связи с созданием дискриминационных условий Обществу.

Вместе с тем, установленные в рамках рассмотрения настоящего дела обстоятельства свидетельствуют о том, что действия Управления устанавливают не предусмотренные законодательством требования к Обществу.

В силу пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» органам власти 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 частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Пункт 7 статьи 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона «О защите конкуренции», в том числе установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

По смыслу статьи 15 Закона «О защите конкуренции», нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, и распространяется прежде всего на их акты и действия в сфере

публично-правовых отношений в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Действия Управления РСХ, выразившиеся в предъявлении к Обществу излишних требований, не предусмотренных ни федеральным, ни региональным законодательством, могут привести к устранению с рынка хозяйствующего субъекта, относящегося к частному бизнесу, и нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах, тем самым могут привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции, и создать условия для негативных изменений конкурентной среды.

Учитывая совокупность имеющихся в деле доказательств, Комиссия Самарского УФАС России приходит к выводу о нарушении Управлением РСХ пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона «О защите конкуренции», при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании.

Исходя из фактических обстоятельств дела, Комиссией принято решение о необходимости выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно: о прекращении нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» путем отзыва писем Управления РСХ, направленных письмами исх. № 1697/3-2 от 25.05.2018, № 3975/3-2 от 08.11.2018, № 3849/3-2 от 26.10.2018, № 4127/3-2 от 20.11.2018, № 4168/3-2 от 23.11.2018, № 4258/3-2 от 30.11.2018, исх. № 4216/3-2 от 29.11.2018, № 62/3-2 от 11.01.2019, № 138/3-2 от 17.01.2019, № 203/3-2 от 23.01.2019, № 527/3-2 от 13.02.2019, № 845/3-2 от 12.03.2019, № 1021/3-2 от 27.03.2019, № 2574/3-2 от 24.07.2019, № 2774/3-2 от 09.08.2019.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области нарушение пункта 2 части

1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выразившихся в предъявлении необоснованных требований к ООО «Научно-производственное объединение «Созвездие-М»» о необходимости наличия аккредитации на право проведения лабораторных исследований по всем карантинным объектам, включенным в перечень карантинных объектов, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2018 № 158 «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» и Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 15 декабря 2015 № 501 «Об утверждении перечня карантинных объектов», не предусмотренных федеральным законодательством.

2. Основания для прекращения рассмотрения дела в отношении Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области, указанные в статье 48 Закона «О защите конкуренции», не установлены.

3. Выдать Управлению Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области предписание о прекращении нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» путем отзыва писем Управления РСХ, направленных письмами исх. № 1697/3-2 от 25.05.2018, № 3975/3-2 от 08.11.2018, № 3849/3-2 от 26.10.2018, № 4127/3-2 от 20.11.2018, № 4168/3-2 от 23.11.2018, № 4258/3-2 от 30.11.2018, исх. № 4216/3-2 от 29.11.2018, № 62/3-2 от 11.01.2019, № 138/3-2 от 17.01.2019, № 203/3-2 от 23.01.2019, № 527/3-2 от 13.02.2019, № 845/3-2 от 12.03.2019, № 1021/3-2 от 27.03.2019, № 2574/3-2 от 24.07.2019, № 2774/3-2 от 09.08.2019.

4. Основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства не установлены.

Председатель Комиссии:

А.Р. Б.

Члены Комиссии:

О.В. Ш.

С.В. С.