РЕШЕНИЕ
по делу №09-01-15-03/391-ВО
о нарушении антимонопольного законодательства

25 февраля - 02 марта 2010 года г. Волгоград

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы РФ по Волгоградской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:
Председатель Комиссии – заместитель руководителя управления - начальник отдела контроля органов власти;
Члены Комиссии:
– заместитель начальника отдела контроля органов власти;
– старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;
- старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;
с участием:
представителя Главы Администрации Волгоградской области, младшего консультанта отдела планирования, бюджетного учета и контроля Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области (доверенность);
представителя ООО «Ансей ВМК» (доверенность);
юрисконсульта ООО «Камышинские колбасы Соловьева» (доверенность);
директора по качеству ООО «Камышинские колбасы Соловьева» (доверенность);
заместителя начальника Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области – начальника отдела государственного ветеринарного надзора и ветеринарно-санитарной экспертизы (доверенность);
заместителя начальника Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области – начальника отдела инфекционных болезней животных(доверенность);
консультанта отдела государственного ветеринарного надзора и ветеринарно-санитарной экспертизы Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области (доверенность);
начальника отдела планирования, бюджетного учета и контроля - главного бухгалтера Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области (доверенность);
юрисконсульта отдела лабораторной диагностики и учета государственной собственности Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области (доверенность);
старший консультант Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области – главный госветинспектор г.Волгограда, удостоверение №39;
Х.С.П., главного бухгалтера ГУ «Волгоградская городская станция по борьбе с болезнями животных» (доверенность);
заместителя начальника ГУ «Волгоградская городская станция по борьбе с болезнями животных » (доверенность);
рассмотрев дело №09-01-15-03/391-ВО, возбужденное по признакам нарушения Главой Администрации Волгоградской области (400098, г.Волгоград, пр.Ленина, 9) п.2 ч.1 ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),
УСТАНОВИЛА:
В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области поступило коллективное заявление ООО «Ансей ВМК», ООО «ККС», ООО «Аксай» о нарушении антимонопольного законодательства при оказании платных ветеринарных услуг учреждениями государственной ветеринарной службы

Волгоградской области.
26 октября 2009 года Приказом №252 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области возбуждено дело по признакам нарушения Главой Администрации Волгоградской области п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
Данные признаки содержатся в действиях Главы Администрации Волгоградской области, выразившиеся в принятии Постановления от 07 мая 2008 года №562 «Об утверждении Прейскуранта на платные услуги, оказываемые учреждениями государственной ветеринарной службы Волгоградской области», положения раздела 3 и раздела 4, которого, по мнению УФАС по Волгоградской области, приводят либо могут привести к недопущению, ограничению конкуренции, в том числе, необоснованно препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.
На рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в качестве лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах, привлечены Управление ветеринарии Администрации Волгоградской области и государственное учреждение «Волгоградская городская станция по борьбе с болезнями животных».
Представители ООО «Ансей ВМК» и ООО «ККС» поддержали свои доводы, изложенные в заявлении, направленном в Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (вх.№4298 от 21.07.2009), указав на противоречие антимонопольному законодательству отдельных положений Перечня, устанавливающих высокую цену за выдачу ветеринарных сопроводительных документов и проведение ветеринарно-санитарной экспертизы.
По мнению представителя Главы Администрации Волгоградской области, утверждение цен на платные ветеринарные услуги отнесено к полномочиям органа исполнительной власти субъекта РФ. Прейскурант на платные услуги, оказываемые учреждениями государственной ветеринарной службы Волгоградской области разработан Управлением ветеринарии Администрации Волгоградской области на основании Методики расчета стоимости платных ветеринарных услуг, осуществляемых государственными учреждениями ветеринарии Волгоградской области, утвержденной Распоряжением Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области от 25.01.2005 №1 и калькуляции стоимости ветеринарных услуг, оказываемых государственными ветеринарными учреждениями за 2007 год.
Позиция Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области изложена в письменном пояснении по поводу возбужденного УФАС по Волгоградской области делу, согласно которому Управление не согласно с доводами заявителя, поскольку Постановление от 07 мая 2008 года №562 «Об утверждении Прейскуранта на платные услуги, оказываемые учреждениями государственной ветеринарной службы Волгоградской области», соответствует нормам действующего законодательства.
Представитель ГУ «Волгоградская городская станция по борьбе с болезнями животных» поддержал позицию Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области.
Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:
В соответствии со статьей 2 Закон РФ от 14.05.1993 N 4979-1 (ред. от 30.12.2008) "О ветеринарии" ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных

правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.
Распоряжением Совета Министров РСФСР от 30 октября 1991 г. N 1129-р (далее - Распоряжение Совета Министров) в целях совершенствования экономических методов хозяйствования в условиях перехода к рыночным отношениям Минсельхозпроду РСФСР по согласованию с Минфином РСФСР предоставлено право утверждать перечень платных и бесплатных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями Минсельхозпрода РСФСР (пункт 1).
Перечень платных и бесплатных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями государственной ветеринарной службы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, утвержден Министерством сельского хозяйства РФ 20 января 1992 г. №2-27-145 и согласован с Министерством экономики и финансов РФ 28 января 1992 г. №5-ф (далее - Перечень Минсельхоза).
Пунктами 2.3 и 2.7 Перечня Минсельхоза определено, что к платным ветеринарным услугам относятся: ветеринарно-санитарная экспертиза пищевых продуктов, реализуемых на рынках, ярмарках и в других местах торговли (кроме исследования мяса на трихинеллез) и выдача ветеринарных документов (ветсвидетельства, справки, паспорта и регистрационные удостоверения).
Согласно пункту 2 Распоряжения Совета Министров цены и тарифы на платные услуги утверждаются органами исполнительной власти республик в составе РСФСР, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов.
В соответствии со статьей 7 Закона Волгоградской области от 13.03.1999 №308-ОД (ред. от 26.12.2008) «О ветеринарии» расценки платных ветеринарных услуг, оказываемых бюджетными организациями, утверждаются главой администрации Волгоградской области после согласования их с управлением ценовой политики экономики администрации Волгоградской области.
Согласно ч.3 ст.7 Закона Волгоградской области от 17.07.1996 №73-ОД «Устав (основной закон) Волгоградской области» (далее по тексту – Устав Волгоградской области), в систему органов государственной власти Волгоградской области входит, в том числе Глава Администрации Волгоградской области, как высшее должностное лицо Волгоградской области (руководитель высшего исполнительного органа Волгоградской области).
В соответствии с ч.4 ст. 39 Устава Волгоградской области, Глава Администрации Волгоградской области в пределах своих полномочий издает правовые акты в форме Постановлений и Распоряжений.
В целях реализации своих полномочий Глава Администрации Волгоградской области Постановлением от 07.05.2008 №562 утвердил «Прейскурант на платные услуги, оказываемые учреждениями государственной ветеринарной службы Волгоградской области»» (далее по тексту – Прейскурант). 14 мая 2008 года указанное Постановление Главы Администрации Волгоградской области было официально опубликовано в газете «Волгоградская правда» (№82).
Разделом 3 и 4 указанного Прейскуранта устанавливаются цены на следующие ветеринарные услуги: предубойный осмотр животных (п.3.3.), выдача ветеринарных сопроводительных документов, разрешений (п. 3.5, п.3.6, п.3.7, п.3.8, п.3.9, п.3.10), ветеринарно-санитарная экспертиза туш с органами (п.4.2), клеймение мяса (п.4.3), исследование сырых мясных полуфабрикатов, мяса мороженого промышленной выработки, готовых мясных изделий (п.4.5).
В соответствии с пунктом 1.2. Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Минсельхоза России 16.11.2006 №422, (далее – Правила) ветеринарные сопроводительные документы,

характеризующие территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого груза, эпизоотическое состояние места его выхода и позволяющие идентифицировать груз, выдаются на все виды животных, продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок, подлежащих заготовке, перевозке, переработке, хранению и реализации.
Указанные Правила являются обязательными для исполнения должностными лицами, уполномоченными осуществлять оформление и выдачу ветеринарных сопроводительных документов, юридическими лицами любой организационно-правовой формы и гражданами, занятыми содержанием, ловлей, добычей животных, а также производством, заготовкой, переработкой, перевозкой, хранением и реализацией продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок (п. 1.1 Правил).
В силу п. 1.3 Правил партии грузов, перечисленные в Приложении №19 к Правилам, должны сопровождаться, в частности, ветеринарными свидетельствами формы №2, №3 - при перевозке грузов за пределы района (города) по территории Российской Федерации, ветеринарными справками формы №4 – при перевозке грузов в пределах района (города).
В соответствии с п.1.4. Правил, ветеринарные сопроводительные документы оформляют и выдают органы и учреждения, входящие в систему Государственной ветеринарной службы РФ, при этом ветеринарные свидетельства форм №№1, 2, 3 и ветеринарные справки формы №4 выдают учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов РФ в области ветеринарии (п.2.1 Правил).
Согласно Положению об Управлении ветеринарии Администрации Волгоградской области, утвержденному Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 4 марта 2004 г. №189 (далее - Положение об Управлении ветеринарии), Управление ветеринарии Администрации Волгоградской области является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным проводить единую государственную политику Волгоградской области в сфере ветеринарии и осуществлять управление государственной ветеринарной службой Волгоградской области. В ведении Управления находятся районные, городские станции по борьбе с болезнями животных с соответствующими структурными подразделениями (п. 1.5. Положения об Управлении ветеринарии). На территории Волгоградской области создано 43 государственных учреждения ветеринарии согласно Постановлению Главы Администрации Волгоградской обл. от 16.12.2003 №972 "О создании государственных учреждений ветеринарии на территории Волгоградской области", в том числе Государственное учреждение "Волгоградская городская станция по борьбе с болезнями животных", Государственное учреждение "Камышинская районная станция по борьбе с болезнями животных" (далее - Ветстанция).
В соответствии с п. 1.2 Положения о подразделении государственного ветеринарного надзора на предприятиях по переработке и хранению продуктов животноводства, утвержденного Главным государственным ветеринарным инспектором РФ 14.10.94 №13-7-2/173 (зарегистрировано в Минюсте РФ 27 октября 1994 г. №710) (далее - Положение о подразделении) на всех предприятиях независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности, занятых убоем скота (птицы), заготовкой, переработкой и хранением продовольственного и технического сырья животного происхождения создаются подразделения государственного ветеринарного надзора (далее - Подразделение).
Подразделение находится в составе районной (городской) станции по борьбе с болезнями животных или ветеринарно-санитарной станции по месту

расположения предприятия (п. 1.3. Положения о подразделении).
В обязанности Подразделения входит, в том числе, проведение ветеринарного обследования скота (птицы) при приемке на предприятие перед убоем; проведение в полном объеме ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и других продуктов убоя скота и птицы; клеймение туш; выдача ветеринарных свидетельств, заключений и других ветеринарных документов установленной формы, удостоверяющих ветеринарно-санитарное благополучие выпускаемой продукции (п.п 3.4, 3.6, 3.9, 3.15 Положения о подразделении).
Вышеперечисленные ветеринарные услуги оказываются предприятиям, учреждениям, организациям независимо от подчиненности и форм собственности на основании договора с Ветстанцией о ветеринарном сотрудничестве за плату, согласно действующему прейскуранту. Указанный договор в силу п.2 ст.779 Гражданского кодекса РФ является договором возмездного оказания услуг.
В соответствии со ст. 783 ГК РФ к договору возмездного оказания услуг применяются общие положения о подряде, в том числе ст.709 ГК РФ, которой установлено, что цена в договоре подряда включает компенсацию издержек подрядчика и причитающееся ему вознаграждение.
Учитывая, что извлечение прибыли не является целью деятельности Ветстанции, цена по договору должна складываться исключительно из издержек Ветстанции, то есть тех затрат, которые Ветстанция несет при оказании платных ветеринарных услуг.
Согласно пояснениям, представленным Управлением ветеринарии Администрации Волгоградской области расценки платных ветеринарных услуг, оказываемых государственными учреждениями ветеринарии Волгоградской области, рассчитаны на основании Методики расчета стоимости платных ветеринарных услуг, осуществляемых государственными учреждениями ветеринарии Волгоградской области, утвержденной распоряжением начальника Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области от 25.01.2005 №1 (далее - Методика).
В силу п.п. 2.2 указанной Методики расчет стоимости ветеринарных услуг следует производить на основе фактических расходов учреждений за год, предшествующий расчету тарифов, с их корректировкой на индексы цен. При этом для расчета стоимости платных услуг расходы учреждения делятся на прямые и косвенные (п.п. 2.3 Методики).
К прямым расходам относятся затраты, непосредственно связанные с предоставляемой услугой и потребляемые в процессе ее оказания (п.п. 2.4 Методики):
- оплата труда;
- начисления на фонд оплаты труда;
- затраты на материалы и другие ресурсы, потребляемые в процессе оказания платной услуги;
- амортизация основных фондов, используемые при оказании платной услуги.
Согласно выписке из калькуляции стоимости ветеринарных услуг, оказываемых государственными ветеринарными учреждениями за 2007 год, представленной Управлением ветеринарии Администрации Волгоградской области (далее - Выписка из калькуляции), в расчет стоимости прямых расходов входит трудоемкость в минутах. При этом не учитывается, что трудоемкость работ при выполнении платных ветеринарных услуг в лабораториях на рынках и в Подразделениях на мясоперерабатывающих предприятиях различна и, следовательно, прямые расходы, включенные в стоимость платной ветеринарной услуги не могут быть одинаковыми для физических лиц, заказывающих данные

услуги, например, в лабораториях на рынках, и для хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на конвейерных предприятиях, на территории которых находится Подразделение государственного ветеринарного надзора.
К косвенным расходам относятся те виды затрат, которые необходимы для обеспечения деятельности учреждения, но не потребляются непосредственно в процессе оказания платной услуги (п.п. 2.5 Методики):
- оплата труда управленческого персонала;
- начисления на фонд оплаты труда управленческого персонала;
- хозяйственные затраты (затраты на материалы и предметы для текущих хозяйственных целей, канцелярские товары, инвентарь и оплата транспортных, коммунальных услуг, услуг связи, текущий ремонт оборудования и инвентаря, зданий и сооружений);
- затраты на командировки и служебные разъезды;
- амортизация зданий, сооружений и других основных фондов, непосредственно не связанных с оказанием услуг;
- прочие затраты.
Косвенные расходы включаются в стоимость услуги пропорционально прямым расходам (п.п. 3.2 Методики) и согласно Выписке из калькуляции, составляют 78,5% от суммы прямых расходов.
Таким образом, в стоимости ветеринарных услуг, оказываемых государственными ветеринарными учреждениями около 40% косвенных затрат, которые не потребляются непосредственно в процессе оказания платной услуги и складываются из фактических расходов всех Ветстанций за 2007 год.
При этом косвенные расходы являются усредненными и не отражают фактических расходов конкретной Ветстанции, в состав которой входит Подразделение, непосредственно оказывающее платные ветеринарные услуги.
Таким образом, в стоимость платной услуги включены расходы не только на содержание Подразделения, оказывающего платные ветеринарные услуги на территории предприятия по переработке и хранению продуктов животноводства, но и на содержание управленческого персонала, услуги связи, транспортные услуги, коммунальные услуги, арендную плату, прочие расходы. Тем самым создаются дополнительные финансовые затраты для хозяйствующих субъектов при проведении ветеринарно-санитарной экспертизы и получении ветеринарных документов.
Согласно статье 3 Федерального закона РФ от 02.01.2000 №29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" не могут находиться в обороте пищевые продукты, которые не имеют удостоверений качества и безопасности. В силу пункта 2 статьи 9 указанного Закона требования к безопасности в ветеринарном отношении определенных пищевых продуктов, безопасности в ветеринарном отношении условий их заготовки, изготовления и оборота устанавливаются соответствующими ветеринарными правилами и нормами.
В силу п. 1.3 Правил партии грузов, перечисленные в Приложении №19 к Правилам, в том числе мясо и мясные продукты, должны сопровождаться, в частности, ветеринарными свидетельствами формы №2, №3 при перевозке грузов за пределы района (города) по территории Российской Федерации, ветеринарными справками формы №4 – при перевозке грузов в пределах района (города).
Согласно пункту 3.5. Правил груз без ветеринарных сопроводительных документов не подлежит приему для переработки и реализации, но принимается для изолированного хранения до предъявления ветеринарных сопроводительных документов. В случае непредставления в пятидневный срок ветеринарных сопроводительных документов на указанный груз решение о его использовании

принимается в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в области ветеринарии.
Таким образом, продукция животного происхождения, в том числе мясо и мясные продукты, не могут быть вывезены с территории мясоперерабатывающей организации и приняты для реализации в торговую сеть в отсутствие ветеринарных сопроводительных документов.
Однако в соответствии с пунктами 2.2.2 и 3.2 договора о ветеринарном сотрудничестве в случае не перечисления в срок платы за ветеринарные услуги, на основании счета согласно действующему прейскуранту, Ветстанция оставляет за собой право не выдавать ветеринарные сопроводительные документы на подконтрольную продукцию.
Таким образом, у производителей мясной продукции отсутствует возможность оплаты стоимости ветеринарных услуг в меньшем объеме, чем установлено действующим Прейскурантом.
Пунктом 3.10 Прейскуранта предусмотрена выдача разрешения на вывоз за пределы области (в другие субъекты России и СНГ) за плату в размере 50,0 рублей.
В соответствии с пунктом 2.5 Правил при перевозке по территории РФ грузов, предназначенных для вывоза с территории РФ в графе «Особые отметки» ветеринарного свидетельства указывают номер и дату разрешения Россельхознадзора в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством РФ в области ветеринарии.
В соответствии с пунктом 2.4 Правил при перевозке грузов между субъектами РФ в графе «Особые отметки» ветеринарного свидетельства указывают номер и дату разрешения руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ в области ветеринарии.
На основании вышеизложенного полномочиями по выдаче разрешения для вывоза с территории РФ, в том числе в страны СНГ, обладает только Россельхознадзор, а разрешение при перевозке грузов между субъектами РФ выдается начальником Управления ветеринарии Администрации Волгоградской области, который в соответствии с Положением об Управлении ветеринарии, является главным государственным ветеринарным инспектором Волгоградской области и не состоит в штате учреждений, подведомственных Управлению ветеринарии.
Кроме того, Перечнем Минсельхоза не предусмотрена выдача бюджетными учреждениями разрешения на вывоз за пределы области за плату. Перечень платных ветеринарных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями является исчерпывающим и расширенному толкованию не подлежит.
Таким образом, у Ветстанций отсутствуют правовые основания для выдачи разрешения на вывоз за пределы области (в другие субъекты России и СНГ), в том числе на платной основе.
Требования пп. 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 раздела 3 и пп.4.2, 4.3, 4.5, 4.16 раздела 4 Прейскуранта препятствуют осуществлению деятельности по промышленной выработке и реализации мяса и мясной продукции хозяйствующими субъектами и имеют или могут иметь своим результатом ограничение конкуренции на рынке промышленного производства и реализации мяса и мясной продукции путем определения общих условий обращения товара на товарном рынке в соответствии с обязательными для исполнения хозяйствующими субъектами указаниями иного лица (п.17 ст.4 Закона о защите конкуренции), поскольку у хозяйствующих субъектов необоснованно создаются дополнительные финансовые затраты при проведении ветеринарно-санитарной экспертизы и получении ветеринарных документов, приобретение которых является для них обязательным, что

противоречит п.п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам исполнительной власти субъекта РФ необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Руководствуясь ст.23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 ст.49 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ, Комиссия
Р Е Ш И Л А:
1. Признать факт нарушения Главой Администрации Волгоградской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ, которое выразилось в принятии пп 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 раздела 3 и пп.4.2, 4.3, 4.5, 4.16 раздела 4 Прейскуранта на платные ветеринарные услуги, оказываемые учреждениями государственной ветеринарной службы Волгоградской области, утвержденного Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 07 мая 2008 года №562, как необоснованно препятствующие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке промышленного производства и реализации мяса и мясной продукции.
2. Выдать Главе Администрации Волгоградской области для исполнения Предписание об изменении Прейскуранта на платные ветеринарные услуги, оказываемые учреждениями государственной ветеринарной службы Волгоградской области, утвержденного Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 07 мая 2008 года №562, посредством отмены пп. 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 раздела 3 и пп.4.2, 4.3, 4.5, 4.16 раздела 4 указанного Прейскуранта или изменения указанных пунктов в части, нарушающей антимонопольное законодательство.