

23 декабря 2008 года

г. Нижний Новгород

Решение

Резолютивная и вводная части решения оглашены 16 декабря 2008 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

- | | | |
|-----------------|---|---|
| - Гребнева Ю.Н. | - | председателя комиссии, заместителя руководителя управления; |
| - Валитова М.А. | - | члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля; |
| - Григорян Т.Н. | - | члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля, |

в присутствии:

- | | | |
|-------------------|---|--|
| - Ильина П.Б. | - | представителя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области (доверенность от 05.11.2008 бн); |
| - Нестеровой Е.Е. | - | представителя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области (доверенность от 23.06.2008 № 502-1284);
руководителя ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных»; |
| - Мякина Н.А. | - | представителя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области (доверенность от 09.01.2008 №502-01);

представителя ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» (доверенность от 03.03.2008), |
| - Рыбакова В.А. | - | |

рассмотрев дело о нарушении части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении государственного учреждения Нижегородской области «Областная станция по борьбе с болезнями животных» (603098, г. Нижний Новгород, ул. Ветеринарная, д. 3),

установила:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области при осуществлении контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства у государственного учреждения Нижегородской области «Областная станция по борьбе с болезнями животных» (далее – ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных») и Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области (далее – Комитет) истребованы документы, связанные с оказанием платных услуг по выдаче разрешений на перемещение подконтрольной госветнадзору продукции. В результате анализа представленной информации выявлено следующее.

В соответствии с пунктами 2.2, 2.4 устава ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных», утвержденного председателем Комитета Е.А.Колобовым 28.12.2007, данный хозяйствующий субъект осуществляет следующие виды деятельности: организует мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней животных; проводит мероприятия по охране населения от болезней, общих для человека и животных; организует мероприятия по обеспечению соблюдения требований законодательства Российской Федерации в отношении транспортировки, переработки, хранения и реализации мяса и мясопродуктов; проводит мероприятия по охране территории области от заноса и распространения заразных болезней животных; оказывает платные ветеринарные услуги по оформлению и выдаче документов (ветеринарные свидетельства, справки, паспорта, документы, необходимые для оформления разрешения на ввоз-вывоз продовольственного сырья, пищевых продуктов животного и растительного происхождения и др.).

Для осуществления обозначенной предпринимательской деятельности начальником ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» утверждены «Расчет стоимости услуг по оформлению документов на ввоз-вывоз подконтрольных госветнадзору грузов, оказываемых ветеринарными специалистами ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных», а также «Расценки на платные услуги, проводимые ветеринарными специалистами ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» (далее – Расценки на платные услуги).

Как следует из Расценок на платные услуги, ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» оказывает платные услуги по консультированию и оформлению документов на ввоз-вывоз животноводческой и растениеводческой продукции в пределах Российской Федерации в течение 30 календарных дней в размере 500 рублей, в течение 5 суток – 1000 рублей, а в течение 1 суток – 1250 рублей.

Кроме того, определенные полномочия на ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» возложены Порядком выдачи разрешения при перевозке грузов между субъектами Российской Федерации, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами, утвержденным приказом Комитета от 27.04.2007 №73.

В соответствии с указанным Порядком данное учреждение осуществляет функции по подготовке и набору текста разрешения, рассылке конечных документов заявителям.

Усмотрев в сложившейся ситуации признаки нарушения антимонопольного законодательства, Нижегородским УФАС России приказом от 29.02.2008 № 50 возбуждено дело № 50-ФАС 52 - ТР - 15 - 02/02 - 08 в отношении государственного учреждения Нижегородской области «Областная станция по борьбе с болезнями животных» по признакам нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в части совмещения функций органа исполнительной власти в области ветеринарии с функциями хозяйствующего субъекта.

На заседании Комиссии Нижегородского УФАС России представитель Комитета и ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» Рыбаков В.А., не признавая факт нарушения антимонопольного законодательства, обратил внимание Комиссии на то, что в 2007 году ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» действительно совмещало функции хозяйствующего субъекта и функции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Пояснил, что приказом Комитета от 04.02.2008 №49 отменен приказ от 27.04.2007 № 73 «Об утверждении порядка выдачи разрешения при перевозке грузов между субъектами Российской Федерации, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами». Впоследствии Комитетом принят приказ от 06.02.08 № 64 «Об утверждении правил выдачи разрешений на ввоз в Нижегородскую область и вывоз из Нижегородской области грузов, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами», которым ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» не предоставлены какие-либо функции в сфере реализации субъектами государственного ветеринарного надзора закрепленных законодательством о ветеринарии полномочий по выдаче разрешений на ввоз-вывоз подконтрольной продукции. По мнению представителя ответчика и заинтересованного лица Рыбакова В.А., ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» не выдает разрешения на ввоз-вывоз подконтрольной продукции и не взимает плату за их выдачу (разрешения выдаются Комитетом), а оказывает лишь услуги по консультированию и оформлению документов для выдачи данных разрешений.

Заслушав доклад члена комиссии, обсудив доводы представителей ответчика и заинтересованного лица, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, комиссия приходит к следующим выводам.

Ветеринарию законодательство Российской Федерации определяет как область научных знаний и практической деятельности, направленных на предупреждение болезней животных и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных (статья 1 Закона Российской Федерации «О ветеринарии»).

Названный нормативный правовой акт к основным задачам ветеринарии относит, в частности: реализацию мероприятий по предупреждению и ликвидации карантинных и особо опасных болезней животных; контроль за соблюдением органами исполнительной власти и должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, иными хозяйствующими субъектами независимо от их подчиненности и форм собственности, общественными организациями, международными организациями, иностранными юридическими лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства – владельцами животных и продуктов животноводства ветеринарного законодательства Российской Федерации; охрану территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств; осуществление государственного ветеринарного надзора в Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» вышеприведенные задачи осуществляют федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии, федеральный орган исполнительной власти по оказанию государственных услуг в области ветеринарии и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в ветеринарии другой закрепленной сфере деятельности (федеральный орган исполнительной власти в области ветеринарного надзора) во взаимодействии с ветеринарными службами других органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, с государственными ветеринарными службами субъектов Российской Федерации, а также аккредитованные в установленном порядке специалисты в области ветеринарии.

Порядок осуществления государственного ветеринарного надзора определяется Положением о государственном ветеринарном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.1994 № 706 (статья 8 Закона Российской Федерации «О ветеринарии»).

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.1994 № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации» в пункте 1 определяет государственный ветеринарный надзор как контроль за:

- организацией проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней, общих для человека и животных;
- охраной территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств заразных болезней животных;
- соблюдением ветеринарных правил при производстве, переработке, хранении и реализации продуктов животноводства, ввозе в Российскую Федерацию, транзите по ее территории и вывозе ветеринарной службе грузов;
- соблюдением требований ветеринарных правил, норм и правил ветеринарно-санитарной экспертизы по безопасности в ветеринарном отношении пищевых продуктов и продовольственного сырья животного происхождения, условий их заготовки, подготовки к производству, изготовления, ввоза на территорию Российской Федерации, хранения, транспортировки и поставок.

Из смысла пункта 2 упомянутого постановления Правительства Российской Федерации следует, что государственный ветеринарный надзор в Российской Федерации осуществляют органы, учреждения и организации Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, в том числе и станции по борьбе с болезнями животных.

В статье 2 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» указано, что законодательство о ветеринарии состоит из данного закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 3 Закона Нижегородской области «О ветеринарии в Нижегородской области» к основным задачам государственной ветеринарной службы Нижегородской области отнесены: организация проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, включая сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, пушных зверей, птиц, рыб, пчел; осуществление региональных планов ветеринарного обслуживания животноводства; контроль за соблюдением законодательства в области ветеринарии; охрана территории Нижегородской области от заноса заразных болезней животных из других субъектов Российской Федерации; осуществление государственного ветеринарного надзора.

Из смысла статьи 5 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» и статьи 8 закона Нижегородской области «О ветеринарии в Нижегородской области» следует, что финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности государственной ветеринарной службы Нижегородской области осуществляется за счет средств областного бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации и законодательством Нижегородской области.

С целью реализации полномочий органов исполнительной власти Нижегородской области в сфере ветеринарии Правительством Нижегородской области создан Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области (постановление Правительства Нижегородской области «Об утверждении положения о Комитете ветеринарного надзора Нижегородской области» от 26.09.2005 № 231).

В соответствии с постановлением Правительства Нижегородской области от 18.11.2003 № 341 «О создании государственных учреждений ветеринарии Нижегородской области» Комитетом созданы подведомственные учреждения, в том числе и государственное учреждение Нижегородской области «Областная станция по борьбе с болезнями животных».

В соответствии с Уставом ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных», утвержденным Председателем Комитета 28.12.2007, целями его создания являются: предупреждение и ликвидация заразных и массовых незаразных болезней животных; обеспечение безопасности продуктов животноводства в ветеринарно-санитарном отношении; защита населения от болезней, общих для человека и животных; охрана территории области от заноса заразных болезней животных.

Как следует из учредительного документа ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных», названное учреждение осуществляет следующие виды деятельности:

- 1) организует мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней животных;
- 2) проводит мероприятия по охране населения от болезней, общих для человека и животных;
- 3) организует мероприятия по обеспечению соблюдения требований законодательства Российской Федерации в отношении транспортировки, переработки, хранения и реализации мяса и мясопродуктов;
- 4) проводит мероприятия по охране территории области от заноса и распространения заразных болезней животных (пункт 2.2 Устава ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных»);
- 5) осуществляет платные ветеринарные услуги по оформлению и выдаче ветеринарных документов (ветеринарные свидетельства, справки, паспорта, документы, необходимые для оформления разрешения на ввоз-вывоз продовольственного сырья, пищевых продуктов животного и растительного происхождения и др.) (пункт 2.4 Устава ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных»).

Таким образом, из системного толкования норм вышеприведенных нормативных правовых актов, а также положений Устава ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» следует, что данное учреждение правомочно осуществлять контрольно-надзорные функции в сфере ветеринарии.

В соответствии со статьей 15 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» продукты животноводства, которые подлежат заготовке, переработке, хранению, перевозке и реализации предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы должны соответствовать установленным требованиям безопасности для здоровья населения и происходить по благополучной по заразным болезням животных территории.

На основании части 1 статьи 9 Закона Нижегородской области «О ветеринарии в Нижегородской области» государственный ветеринарный надзор на территории Нижегородской области осуществляется должностными лицами органов государственной власти, уполномоченными на осуществление государственного ветеринарного надзора законодательством Российской Федерации.

В частности, одной из контрольных функций, осуществляемой органами государственного ветеринарного надзора Нижегородской области в рамках реализации закрепленной ветеринарным законодательством задачи по охране территории Нижегородской области от заноса заразных болезней животных из других субъектов Российской Федерации, является выдача разрешительных документов Главным государственным ветеринарным инспектором Нижегородской области в связи с перемещением подконтрольной Комитету продукции.

Как приказ Комитета от 27.04.2007 №73 «Об утверждении порядка выдачи разрешения при перевозке грузов между субъектами Российской Федерации, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами», так и принятый впоследствии другой приказ от 06.02.2008 №69 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на ввоз в Нижегородскую область и вывоз из Нижегородской области грузов, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами» содержали в качестве обязательного требования для перевозки подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов наличие подписанного председателем Комитета (Главным государственным ветеринарным инспектором Нижегородской области) разрешения.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации о ветеринарии не предусмотрена возможность установления и взимания органами (должностными лицами) государственного ветеринарного надзора каких-либо платежей (сборов) с подконтрольных хозяйствующих субъектов за выдачу разрешительных ветеринарных документов (без которых не допускается оборот подконтрольной государственному надзору продукции).

Часть 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает совмещение функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и функций хозяйствующих субъектов.

Согласно статье 4 того же закона хозяйствующими субъектами являются индивидуальные предприниматели, коммерческие организации, а также некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, приносящую им доход.

Таким образом, некоммерческая организация, осуществляющая приносящую доход деятельность, признается хозяйствующим субъектом независимо от того, на какие цели направляются полученные денежные средства.

В соответствии со статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждения относятся к некоммерческим организациям, создаваемым собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемым им полностью или частично.

Некоммерческие организации, в том числе бюджетные учреждения, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям (пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Между тем, как следует из материалов, представленных в Управление, ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» оказывает возмездные услуги хозяйствующим субъектам по оформлению и выдаче ветеринарных документов (в том числе документов, необходимых для оформления разрешений на ввоз-вывоз подконтрольной продукции) на основании гражданско-правовых договоров.

В частности, в соответствии с пунктом 2.4 Устава ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» данное учреждение осуществляет платные ветеринарные услуги по оформлению и выдаче ветеринарных документов (ветеринарные свидетельства, справки, паспорта, документы, необходимые для оформления разрешения на ввоз-вывоз продовольственного сырья, пищевых продуктов животного и растительного происхождения и др.).

С учетом положений вышеприведенных норм Гражданского кодекса Российской Федерации и обозначенных положений Устава ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» данное учреждение в полной мере удовлетворяет понятию хозяйствующего субъекта, содержащегося в статье 4 Федерального закона «О защите конкуренции».

Выдача ветеринарных разрешительных документов хозяйствующим субъектам на подконтрольные государственному ветеринарному надзору грузы является функциональными обязанностями Комитета и других субъектов, осуществляющих государственный ветеринарный надзор на территории Нижегородской области.

Разрешительная деятельность осуществляется Комитетом в рамках реализации закрепленных законодательством о ветеринарии полномочий по осуществлению государственного ветеринарного надзора и должна финансироваться за счет средств соответствующего бюджета.

Вместе с тем, как установлено Управлением, ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» Комитетом предоставлены полномочия по подготовке разрешений в связи с перемещением подконтрольной государственному ветеринарному надзору продукции, а также по рассылке конечных документов заявителям.

Учреждение, являясь в силу закрепленных законодательством о ветеринарии полномочий субъектом государственного ветеринарного надзора (пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации», пункт 2.2 Устава ГУНО «Областная станция по борьбе с

болезнями животных»), оказывает хозяйствующим субъектам возмездные услуги по оформлению ветеринарных разрешительных документов на основании договора.

Вместе с тем на заседании Комиссии представителем учреждения по доверенности Рыбаковым В.А. представлен «Прейскурант цен» на оказание платных ветеринарных услуг ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных», утвержденный приказом начальника данного хозяйствующего субъекта от 23.10.2008 № 65.

В представленном Прейскуранте не содержатся положений, указывающих на оказание ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» платных услуг по оформлению обозначенных разрешений.

Об обратном указывают поступившие в ответ на запрос Управления от 15.10.2008 № 02/5530 письма хозяйствующих субъектов, в которых содержатся сведения о внесении денежных средств ими на расчетный счет учреждения за оказание услуг по оформлению разрешения на ввоз подконтрольной государственному ветеринарному надзору продукции.

Между тем из анализа указанного Прейскуранта Комиссией установлено, что ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» в рамках контрольно-надзорных функций осуществляются платные ветеринарные услуги по оформлению и выдаче хозяйствующим субъектам ветеринарных сопроводительных документов при перевозке грузов в пределах Нижегородской области и по территории Российской Федерации.

Как следует из данных представителем Комитета Ильиным П.Б. на заседании Комиссии пояснений, органами и учреждениями государственного ветеринарного надзора Нижегородской области при перемещении подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов хозяйствующим субъектам выдаются ветеринарные свидетельства (формы №№ 1, 2, 3) и ветеринарная справка (форма №4) на платной основе.

Таким образом, ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» совмещает функции органа исполнительной власти в области ветеринарии, которыми оно наделено Комитетом, с функциями хозяйствующего субъекта.

В силу того, что возможность совмещения функций органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации с функциями хозяйствующего субъекта не предусмотрена законодательными актами Российской Федерации, имеет место нарушение ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

С учетом изложенного Комиссия считает необходимым предписать ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» совершить действия, устраняющие последствия правонарушения и направленные на обеспечение соблюдения законодательства о конкуренции путем прекращения взимания платы за совершение действий по оформлению разрешений в связи с перемещением подконтрольной государственному ветеринарному надзору продукции на территорию Нижегородской области, а также по оформлению и выдаче ветеринарных сопроводительных документов.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 41 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия

решила:

1. Признать ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» (603098, г. Нижний Новгород, ул. Ветеринарная, д. 3) нарушившим часть 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в части совмещения функций органа исполнительной власти в области ветеринарии с функциями хозяйствующего субъекта.

2. Выдать ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно:

2.1 прекратить взимание платы за оформление и выдачу хозяйствующим субъектам разрешений на перемещение подконтрольной государственному ветеринарному надзору продукции;

2.2 внести в «Прейскурант цен» на оказание платных ветеринарных услуг ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных», утвержденный приказом начальника ГУНО «Областная станция по борьбе с болезнями животных» от 23.10.2008 № 65, изменения, которые устранят возможность неправомерного взимания платы за оформление и выдачу хозяйствующим субъектам ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные государственному надзору грузы (свидетельств форм №№ 1,2,3 и справок формы №4).

2.3 прекратить взимание платы за оформление и выдачу хозяйствующим субъектам ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные государственному ветеринарному надзору грузы (свидетельств форм №№ 1,2,3 и справок формы №4).

3. В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» разместить решение и предписание по данному делу на сайте антимонопольного органа в сети «Интернет»

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Ю.Н. Гребнев

Члены комиссии

М.А. Валитов

Т.Н. Григорян