

Управление Федеральной службы по
надзору в сфере защиты прав
потребителей и благополучия
человека по Новгородской области

ул. Германа, д. 14,

Великий Новгород, 173002

info@53.rospotrebnadzor.ru

Исходящие № 6833/02 от 27.11.2020

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 32

о прекращении действий (бездействия), которые содержат
признаки нарушения антимонопольного законодательства

27 ноября 2020 года
Новгород

Великий

В связи с наличием в действиях (бездействии) Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Новгородской области (место нахождения: ул. Германа, д. 14, г. Великий Новгород, 173002, ИНН 5321101433, ОГРН 1055300903833) (далее – Управление Роспотребнадзора по Новгородской области) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (далее - Закон о защите конкуренции), которой федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении

государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России) сообщает следующее.

В Новгородское УФАС России поступило обращение Общества с ограниченной ответственностью «Центр экспертизы и сертификации» (далее – ООО «ЦЭС») с жалобой на действия (бездействие) Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Новгородской области (далее – Управление Роспотребнадзора по Новгородской области) при рассмотрении заявления ООО «ЦЭС» по согласованию эксплуатации передающих радиотехнических объектов (далее – ПРТО).

В ходе рассмотрения обращения установлено следующее.

ООО «ЦЭС» является аккредитованным органом инспекции на выполнение инструментальных санитарно-эпидемиологических испытаний (исследований) и оценок физического фактора (инструментальный контроль уровней электромагнитного поля радиочастотного диапазона, электромагнитного поля частотой 50Гц).

В феврале 2016 года получен аттестат аккредитации RA.RU.710123 Федеральной службой по аккредитации, который зарегистрирован в Едином Государственном реестре 28 января 2016г. Срок действия – неограничен. В течение 2016-2020 годов орган инспекции ООО «ЦЭС» оказывает услуги по санитарно-эпидемиологическим исследованиям физических факторов, которые являются необходимыми и обязательными для ввода в эксплуатацию базовых станций сотовой связи и других ПРТО в различных субъектах РФ. Особенностью ввода в эксплуатацию (продления эксплуатации после 3-летнего использования) является согласование с Управлением Роспотребнадзора субъекта РФ. Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления Федеральными органами исполнительной власти государственных услуг определен Постановлением Правительства от 06.05.2011 г. № 352, куда входит санитарно-эпидемиологическая экспертиза, расследования, обследования, исследования, испытания в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия человека, в том числе исследования физических факторов.

По результатам проведенного ПАО «МТС» Аукциона №112765-2 ООО «ЦЭС» признано победителем на выполнение вышеуказанных услуг в Новгородской

области, заключен Договор № D200188643-07 от 18.06.2020 года на 2 года на проведение исследований электро-магнитных полей (физического фактора) от 31 БС. До сентября 2020 года Управлениями Роспотребнадзора других субъектов РФ проводилось согласование эксплуатации ПРТО для организаций, которые использовали протоколы проведения санитарно-эпидемиологических исследований физических факторов ООО «ЦЭС».

Вместе с тем, письмом Управления Роспотребнадзора по Новгородской области от 14.09.2020 № 53-00-02-11-9262-2020 в выдаче разрешений на эксплуатацию 17 ПРТО ПАО «МТС» отказано в связи с тем, что в результате рассмотрения представленных документов выявлено, что во всех протоколах испытаний уровней ЭМП радиочастотного диапазона, выполненных ООО «ЦЭС» отсутствует информация о должностных лицах ПАО «МТС», которые должны были присутствовать при проведении измерений и подтвердить факт проведения измерений в даты и время, указанное в протоколах измерений, а также констатировать факт работы ПРТО на максимальных мощностях в тестовом режиме, со ссылкой на нарушение п. 12 приложения № 4 к МУ 4.3.2320-08.

Как указывается в ответе, данный факт явно указывает на недостоверность представленных документов и ставит под сомнения факт проведения испытаний уровней ЭМП радиочастотного диапазона в указанные в документах даты и время.

Также в письме Управления Роспотребнадзора по Новгородской области от 14.09.2020 № 53-00-02-11-9262-2020 указывается на необходимость проведения новых испытаний с указанием должностей лиц, присутствовавших при их проведении и их подписями, а также о необходимости представить заверенные копии рабочих журналов (рабочих карт) проведения новых испытаний. Таким образом, из вышеуказанного письма также следует необходимость проведения повторных (новых) испытаний.

Вместе с тем, требований об обязательности присутствия представителя собственника ПРТО при проведении измерений, о предоставлении заверенных копий рабочих журналов (рабочих карт) проведения измерений, проведении повторных измерений, не предусмотрены действующим законодательством.

Так, относительно требования об обязательности присутствия представителя собственника ПРТО установлено следующее.

Пунктом 3.10 СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03 установлено, что перечень сведений и материалов, подлежащих включению в санитарно-эпидемиологическое заключение и приложения к нему, установлен в Приложении. Обязанность представления этих сведений и материалов, а также организация проведения расчетов распределения уровней ЭМП, границ санитарно-защитной зоны и зон ограничения, измерений уровней ЭМП лежит на владельце (администрации) ПРТО.

В приложении указан следующий перечень сведений и материалов, подлежащих включению в санитарно-эпидемиологическое заключение и приложения к нему: наименование владельца ПРТО, его принадлежность (подчиненность) и почтовый адрес; наименование ПРТО (в т.ч. РРС, РГД), место расположения (адрес) и год ввода в эксплуатацию; сведения о реконструкции ПРТО; ситуационный план в масштабе 1:500-1:2000 с указанием мест установки антенн, прилегающей территории, зданий с отметкой их этажности, а также границ СЗЗ (составляется для стационарно размещенных средств радиосвязи); количество передатчиков и их мощность; рабочие частоты (диапазон частот) по каждому передатчику; тип модуляции; сведения по каждой антенне: тип, высота установки антенны от поверхности земли, азимут и угол места максимального излучения, диаграммы направленности в горизонтальной и вертикальной плоскостях и коэффициент усиления (кроме антенн НЧ, СЧ и ВЧ диапазонов), с каким передатчиком работает антенна. По радиолокационным станциям дополнительно представляются сведения о частоте посылки импульсов, длительности импульса, частоте вращения антенны; временные характеристики работы передатчиков на излучение; материалы расчета распределения уровней ЭМП на прилегающей к ПРТО территории с указанием границ СЗЗ и зон ограничения; результаты (протоколы) измерений уровней электромагнитных полей на территории, прилегающей к ПРТО (за исключением проектируемых объектов).

Сведения, подлежащие включению в санитарно-эпидемиологическое заключение ПРТО, предоставляются владельцем (администрацией) территории (крыши, опоры) ПРТО и служат основанием для проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы. Сведения по пунктам 4 - 9 включаются в приложение к санитарно-эпидемиологическому заключению.

В соответствии с пунктом 3.10 СанПиН 2.1.8/2.2.4.1190-03 перечень сведений, подлежащих включению в санитарно-эпидемиологическое заключение на базовую станцию, представлен в Приложении 1. Обязанность представления этих сведений и материалов, а также проведения расчетов санитарно-защитных зон (СЗЗ) и зон ограничения застройки (ЗОЗ) и измерений уровней ЭМП лежит на владельце (администрации) объекта радиосвязи.

В приложении 1 указан следующий перечень сведений, подлежащих включению в санитарно-эпидемиологическое заключение на базовую станцию: полное наименование юридического лица - владельца базовой станции, его ведомственная принадлежность (подчиненность), юридический адрес; наименование базовой станции, место ее расположения (адрес) и год ввода в эксплуатацию; сведения о реконструкции и изменении технических характеристик оборудования базовой станции; технические характеристики радиопередающего оборудования базовой станции: мощность каждого передатчика, их количество, рабочие частоты (диапазоны частот) по каждому передатчику, тип модуляции, тип и коэффициент усиления по мощности (относительно изотропного излучателя)

передающих антенн, мощность на входе каждой антенны; высота установки антенн от поверхности земли и от опорной поверхности (крыши); угол максимума диаграммы и диаграммы направленности в горизонтальной и вертикальной плоскостях; продолжительность работы базовой станции на излучение; ситуационный план, как правило в масштабе 1:500, с указанием мест установки антенн базовой станции, прилегающих к базовой станции зданий и территорий и расчетных границ санитарно-защитной зоны и зон ограничений; результаты расчета распределения уровней ЭМП на прилегающей к базовой станции территории с определением границы санитарно-защитной зоны и зоны ограничения застройки; результаты (протоколы) измерений уровней электромагнитных полей на территории, прилегающей к базовой станции, и внутри зданий (за исключением проектируемых базовых станций).

Перечисленные выше сведения, технические характеристики, результаты расчетов и измерений представляются владельцем (администрацией) базовой станции (ПРТО) в ЦГСЭН и служат основанием для проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы и подготовки заключения.

В силу пунктов 5.1.4 и 5.2.1. СанПиН 2.1.8/2.2.4.1190-30 инструментальные методы используются для контроля уровней ЭМП, создаваемых базовыми станциями, подвижными станциями и абонентскими терминалами спутниковой связи. При использовании инструментальных методов контроля должно быть обеспечено постоянство максимальных режимов и мощности излучающих средств.

Измерения уровней напряженности электрического поля и плотности потока энергии ЭМП, создаваемых базовыми станциями, должны проводиться при включении оборудования на максимальную мощность излучения в соответствии с методическими указаниями, утвержденными в установленном порядке.

Согласно пунктам 4.1.4. и 4.2.1. СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03 инструментальные методы используются для контроля уровней ЭМП, создаваемых ПРТО и его оборудованием. При использовании инструментальных методов контроля должно быть обеспечено постоянство режимов и максимальной мощности излучающих средств.

Измерения уровней напряженности электрического (магнитного) поля и плотности потока энергии ЭМП должны проводиться при включении оборудования на максимальную мощность излучения в соответствии с методическими указаниями, утвержденными в установленном порядке.

На основании пунктов 3.8. и 5.4. Методических указаний 4.3.2320-08 передающие радиотехнические объекты, подвергнутые реконструкции, техническому перевооружению и расширению, рассматриваются как новые, и санитарно-эпидемиологические заключения на них оформляются в общем порядке.

При установке ПРТО на данной территории (площадке), на которой уже установлены радиопередающие средства, принадлежащие другому владельцу (оператору связи), расчеты интенсивности ЭМИ и контрольные измерения интенсивности ЭМИ проводятся с учетом работы всего оборудования и организуются владельцем оборудования, устанавливаемого последним, или владельцем объекта, на котором оно установлено. В этом случае санитарно-эпидемиологическое заключение выдается на оборудование заявителя с учетом влияния ранее установленного оборудования.

Протоколы измерений интенсивности ЭМИ должны содержать информацию, указанную в Приложении 4 к настоящим Методическим указаниям.

В приложении указан следующий перечень: наименование и реквизиты центра гигиены и эпидемиологии или иной аккредитованной организации и сведения об аккредитации; номер протокола и дата проведения измерений; адрес (место) проведения измерений; цель проведения измерений; наименование источника ЭМИ (ПРТО); диапазон частот на передачу; предельно допустимые уровни ЭМИ и наименование нормативного документа; типы и заводские номера средств измерений, их погрешность, номер и срок действия свидетельства о поверке; место (описание точек) проведения измерений, при необходимости оформляется эскиз; чувствительность средств измерений; результаты проведения измерений - измеренные значения интенсивности ЭМИ (НЧП - ниже чувствительности прибора); должности, фамилии лиц, проводивших измерения и присутствовавших при их проведении; выводы по результатам измерений (не заменяют экспертного заключения); подписи лиц, проводивших измерения; подпись руководителя организации, проводившей измерения, или ее структурного подразделения.

Таким образом, приведенными нормами не установлена необходимость присутствия представителя собственника передающих радиотехнических объектов при проведении измерений.

Требования действующего законодательства при проведении измерений ПРТО являлись предметом судебного рассмотрения.

Согласно определению Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. № 302-КГ16-12045, вынесенному по делу № А33-22332/2015, действующим законодательством необходимость проведения повторных инструментальных измерений электромагнитных излучений не предусмотрена; не установлена необходимость присутствия представителя собственника передающих радиотехнических объектов при проведении измерений.

Относительно требования о представлении заверенных копий рабочих журналов (рабочих карт) проведения новых испытаний установлено следующее.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы местного самоуправления).

Согласно пункту 1 статьи 2 Закона № 210-ФЗ, государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - государственная услуга), - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Согласно пункту 4 статьи 2 Закона № 210-ФЗ, административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 6 Закона № 210-ФЗ, органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Приказом Роспотребнадзора от 18.07.2012 № 775 утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений» (далее – Административный регламент № 775).

Согласно пункту 18 Административного регламент № 775, для получения санитарно-эпидемиологического заключения заявитель предоставляет в Роспотребнадзор (его территориальный орган):

заявление о выдаче санитарно-эпидемиологического заключения по форме, установленной в приложении № 3 к Регламенту;

результаты санитарно-эпидемиологических экспертиз, исследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленные в установленном порядке.

Требований о представлении иных документов, в том числе заверенных копий рабочих журналов (рабочих карт) проведения новых испытаний, Административный регламент № 775 не предусматривает.

Из вышеизложенного следует, что требований об обязательности присутствия представителя собственника ПРТО при проведении измерений; о предоставлении заверенных копий рабочих журналов (рабочих карт) не предусмотрены при проведении измерений действующим законодательством не установлено.

Кроме того, действующим законодательством не предусмотрена необходимость проведения повторных инструментальных измерений. Данный вывод содержится в определении Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. № 302-КГ16-12045.

К числу признаков ограничения конкуренции пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции. относит, помимо прочего, 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.

Таким образом, Управление Роспотребнадзора устанавливает необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующему субъекту (ООО «ЦЭС»), в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

Кроме того, Управлением Роспотребнадзора было дано поручение ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по Новгородской области» (далее – ФБУЗ, Учреждение) от 25.08.2020 № 437 о проведении санитарно-гигиенической оценки протоколов испытаний уровней радиочастотного диапазона от 10.08.2020, выполненных ООО «ЦЭС», а также экспертных заключений по результатам санитарно-эпидемиологической экспертизы инструментальных измерений электромагнитных полей от 11.08.2020,

результаты поручено оформить в виде письма и представить в срок до 17.09.2020. Акта проверки или иного документа ФБУЗ в Управление Роспотребнадзора не представляло.

ФБУЗ является организацией, созданной для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Управления Роспотребнадзора по Новгородской области и является подведомственной организацией Управления Роспотребнадзора.

Вместе с тем ФБУЗ проводит санитарно-эпидемиологические экспертизы, в том числе проектной документации по размещению (реконструкции, эксплуатации) ПРТО, исследованиям уровней электромагнитных полей от ПРТО, на безвозмездной основе в рамках государственного задания в качестве основного вида деятельности, а также на возмездной основе в качестве хозяйствующего субъекта, что подтверждается письмом ФБУЗ от 15.10.2020 исх. №53-20-03-К/03-1268-2020.

Таким образом, ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по Новгородской области» и ООО «Центр экспертизы и сертификации» осуществляют деятельность на одном товарном рынке по проведению санитарно-эпидемиологических экспертиз проектной документации по размещению (реконструкции, эксплуатации) ПРТО, оформлению экспертных заключений на соответствие такой документации государственным санитарным правилам и нормам, исследованиям уровней электромагнитных полей от ПРТО и их гигиенической оценке и являются конкурентами. Этот факт создает дискриминационные условия для осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с ФБУЗ, поскольку осуществление деятельности ООО «ЦЭС» и ФБУЗ на одном товарном рынке может обуславливать дачу последним отрицательных заключений в отношении исследований ООО «ЦЭС» с целью его устранения с рассматриваемого товарного рынка.

Административный регламент № 775 не предусматривает осуществление контрольно-надзорных мероприятий ФБУЗ в отношении иных хозяйствующих субъектов.

Согласно требованиям вышеуказанного регламента, процедуру предоставления государственной услуги осуществляют специалисты и должностные лица Управления Роспотребнадзора.

Так, в соответствии с пунктом 42 Административного регламента № 775, в завершение административной процедуры по приему и регистрации заявления и прилагаемых к нему документов уполномоченный специалист Роспотребнадзора (его территориального органа) передает документы должностному лицу Роспотребнадзора (его территориального органа), уполномоченному их рассматривать (далее - уполномоченный специалист-эксперт), для последующего их рассмотрения.

В соответствии с пунктом 56 Административного регламента № 775, уполномоченный специалист-эксперт проводит проверку области аккредитации испытательной лаборатории (центра) и соответствия информации, изложенной в документах, указанных в пункте Регламента, требованиям государственных санитарно-эпидемиологических [правил](#) и нормативов, а также полноту проведенных исследований и испытаний, их соответствие методикам в срок не более 10 рабочих дней с момента регистрации заявления.

В соответствии с пунктом 57 вышеуказанного регламента, в случае обнаружения уполномоченным специалистом-экспертом недостоверных сведений в документах для выдачи санитарно-эпидемиологического заключения им готовится письменное уведомление об отказе в предоставлении государственной услуги с указанием причин отказа, которое направляется заявителю письмом, телефонограммой или посредством электронной почты.

Следовательно, дача Управлением Роспотребнадзора поручений хозяйствующему субъекту - ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по Новгородской области» об исполнении контрольных функций государственного органа является нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного Новгородское УФАС России предупреждает Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Новгородской области (ул. Германа, д. 14, Великий Новгород, 173015, ИНН 5321101433, ОГРН 1055300903833) о необходимости прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем:

1. В течение 10 дней с даты получения настоящего предупреждения

принять меры по рассмотрению заявления ООО «Центр экспертизы и сертификации» (ранее был дан ответ исх. № 53-00-02-11-9262-2020 от 14.09.2020) о согласовании эксплуатации ПРТО на основании протоколов измерений физических факторов, в рассмотрении которых было отказано ввиду отсутствия представителя собственника ПРТО при измерениях, прекратить предъявление непредусмотренных действующим законодательством требований к протоколам измерений физических факторов, а именно:

- присутствие представителя собственника ПРТО при измерениях;

а также требований при предоставлении государственно услуги:

- представления для получения государственной услуги не предусмотренных Административным регламентом № 775 документов;

- проведения повторных измерений интенсивности ЭМИ.

2. Недопущения ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по Новгородской области» проводить оценку полноты отражения нормативных требований в экспертных заключениях и протоколах, подготовленных организациями, аккредитованными в Федеральной службе по аккредитации в качестве органа инспекции на выполнение инструментальных санитарно-эпидемиологических испытаний (исследований).

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса

В.....

О выполнении предупреждения сообщить в Новгородское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Примечание:

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

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.

