

Исполняющий обязанности руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее – Приморское УФАС России), рассмотрев материалы дела № 6А/08-2016 об административном правонарушении, возбужденного в отношении в отношении должностного лица, замещающего должность начальника Дальневосточного управления государственного морского надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее - ДВУ Госморнадзора),

УСТАНОВИЛ:

Дело № 6А/08-2016 об административном правонарушении в отношении замещающего должность начальника ДВУ Госморнадзора было возбуждено 7 апреля 2016 года (составлен протокол № 6А/08-2016 об административном правонарушении, исх. № 2350/08) по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Согласно части 1 статьи 14.9 КоАП (в ред. Федерального [закона](#) от 06.12.2011 N 404-ФЗ, действовавшей до 10.01.2016) действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным [законодательством](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных [частью 3 статьи 14.32](#) настоящего Кодекса, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела (составлению протокола) об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, в отношении должностного лица органа власти (государственного органа или органа местного самоуправления) является принятие антимонопольным органом решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства. Иные обстоятельства исключают производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Исходя из этого, объективную сторону правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, образует совершение (принятие) должностным лицом органа власти (государственного органа или органа местного самоуправления) недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством действий (решений), которое установлено решением антимонопольного органа, то есть, по существу объективную сторону указанного правонарушения образует совершение действия (бездействие), принятие актов (решений) должностных лиц соответствующих органов власти, нарушающее антимонопольное законодательство, и данный факт установлен решением антимонопольного органа.

Поводом к возбуждению дела № 6А/08-2016 (составлению протокола) об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, в отношении замещающего должность начальника ДВУ Госморнадзора в соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ явилось принятие Приморским УФАС России решения от 6 мая 2015 года по делу № 54/08-2015, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

Решением Приморского УФАС России по делу № 54/08-2015 признан факт нарушения ДВУ Госморнадзора части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), выразившегося в установлении в уведомлениях от 10.12.2014 № 2713, от 16.12.2014 № 2762, от 16.04.2015 № 805 требования о необходимости предоставления копии плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов с приложением сведений о государственной экологической экспертизе, а также в принятии решения о возвращении заявления и документов, оформленного уведомлением от 26.01.2015 № 131, поданных ООО «АТТК» для получения лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах, в связи с непредставлением сведений о государственной экологической экспертизе к копии плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, не предусмотренных законодательством РФ, так как такие действия создают необоснованное препятствование в осуществлении хозяйствующим субъектом деятельности на соответствующем товарном рынке путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам.

Решение по делу № 54/08-2015 признано законным судебными актами Арбитражного суда Приморского края, Пятого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № А51-10472/2015.

Таким образом, объективную сторону правонарушения, вменяемого замещающего должность начальника ДВУ

Госморнадзора, образует совершение недопустимых в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действий, которое установлено решением Приморского УФАС России по делу 54/08-2015, а именно принятие решений, оформленных уведомлениями от 10.12.2014 № 2713 и от 26.01.2015 № 131, о необходимости представления ООО «АТТК» для получения лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах сведений о государственной экологической экспертизе (положительного заключения экологической экспертизы) плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (плана ЛАРН) и о возврате заявления, поданного ООО «АТТК» для получения указанной лицензии, ограничившее конкуренцию необоснованным препятствованием в осуществлении хозяйствующим субъектом деятельности на соответствующем товарном рынке путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований.

Наличие объективной стороны указанного правонарушения подтверждается следующим.

Как следует из решения и материалов по делу № 54/08-2015 и установлено судебными актами по делу № А51-10472/2015, ООО «Азиатско-Тихоокеанская Танкерная Компания» (далее - ООО «АТТК») приобретено в собственность судно «Николай Кудачковский», что подтверждается свидетельством о праве собственности на судно от 29.08.2014 серия МС-IV № 001418.

08.12.2014 ООО «АТТК» подало в ДВУ Госморнадзора заявление (входящий № 218 от 08.12.2014) с приложением пакета документов согласно описи о предоставлении лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах.

Согласно пункту 16 описи в перечень документов, предоставленных ООО «АТТК» на рассмотрение ДВУ Госморнадзора, входила копия плана по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (план ЛАРН).

Уведомлением от 10.12.2014 № 2713 ДВУ Госморнадзора сообщило ООО «АТТК» о необходимости устранить выявленное замечание, а именно, предоставить недостающий документ – план ЛАРН с приложением сведений о государственной экологической экспертизе.

Письмом от 16.12.2014 № 2762 ДВУ Госморнадзора повторно уведомило ООО «АТТК» о необходимости устранить выявленное нарушение и предоставить копию плана ЛАРН с приложением сведений о государственной экологической экспертизе.

Уведомлением от 26.01.2015 № 131 ЛВУ Госморнадзора в порядке, предусмотренном пунктом 10 статьи 13 Закона № 99-ФЗ, возвратил ООО «АТТК» заявление о предоставлении лицензии в связи с непредставлением документов, предусмотренных подпунктом «з» пункта 7 Положения о лицензировании, а именно: копии плана ЛАРН с приложением сведений о государственной экологической экспертизе.

16.04.2015 ООО «АТТК» повторно направило ДВУ Госморнадзора заявление (входящий № 55 от 16.04.2015) о выдаче лицензии с приложением документов согласно описи, в соответствии с пунктом 17 описи в перечень документов, предоставленных на рассмотрение заявителю, входил план по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (план ЛАРН).

Уведомлением от 16.04.2015 № 805 ДВУ Госморнадзора сообщило ООО «АТТК» о необходимости устранить выявленное замечание, а именно, предоставить недостающий документ – план ЛАРН с приложением сведений о государственной экологической экспертизе, поскольку представленный заинтересованным лицом план ЛАРН не может быть принят к рассмотрению в связи с отсутствием положительного заключения экспертизы.

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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 запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определяет, что 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 является признаком ограничения конкуренции.

Исходя из данной нормы и пункта 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют два обстоятельства в совокупности:

действия уполномоченного органа приводят или могут привести к ограничению конкуренции и такие действия являются незаконными, т.е. не основаны на нормах федерального законодательства. Из этого следует, что одним из обязательных условий, позволяющих квалифицировать действия органа власти как несоответствующие части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является незаконность совершения такого действия (бездействия).

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее-Закон № 210-ФЗ) лицензирование погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах (далее – лицензирование погрузочно-разгрузочной деятельности) является государственной услугой.

Пунктом 1 части 1 статьи 7 Закона № 210-ФЗ установлено, что органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Исходя из перечисленных норм, государственный орган, осуществляющий лицензирование погрузочно-разгрузочной деятельности, не вправе требовать от соискателя лицензии представление документов и информации, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением этой государственной услуги (то есть в связи с лицензированием погрузочно-разгрузочной деятельности).

Согласно Положению, утвержденному приказом Ространснадзора от 07.04.2014 № 373-фс, ДВУ Госморнадзора является государственным органом, предоставляющим государственную услугу по лицензированию погрузочно-разгрузочной деятельности. Следовательно, ДВУ Госморнадзора при предоставлении указанной государственной услуги не вправе требовать от соискателя лицензии представление документов и информации, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с лицензированием погрузочно-разгрузочной деятельности.

Отношения, возникающие в связи с лицензированием погрузочно-разгрузочной деятельности, регулируются Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее - Закон № 99-ФЗ), Положением о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности и Административным регламентом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта предоставления государственной услуги по лицензированию погрузочно – разгрузочной деятельности, утвержденным приказом Минтранса России от 30 апреля 2013 года № 160 (далее – Административный регламент).

В соответствии с пунктом 28 части 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах подлежит лицензированию.

Частью 1 статьи 13 Закона № 99-ФЗ предусмотрено, что для получения лицензии соискатель лицензии представляет по установленной форме в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, которое подписывается руководителем постоянно действующего исполнительного органа юридического лица или иным имеющим право действовать от имени этого юридического лица лицом либо индивидуальным предпринимателем.

Согласно пунктам 2, 4 части 3 статьи 13 Закона № 99-ФЗ к заявлению о предоставлении лицензии прилагаются: копии документов, перечень которых определяется положением о лицензировании конкретного вида деятельности и которые свидетельствуют о соответствии соискателя лицензии лицензионным требованиям, в том числе документов, наличие которых при осуществлении лицензируемого вида деятельности предусмотрено федеральными законами, за исключением документов, на которые распространяется требование пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; опись прилагаемых документов.

В силу части 4 статьи 13 Закона № 99-ФЗ лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии указывать в заявлении о предоставлении лицензии сведения, не предусмотренные частью 1 статьи 13 данного закона, и представлять документы, не предусмотренные частью 3 статьи 13 Закона № 99-ФЗ.

Как предусмотрено частью 8 статьи 13 Закона № 99-ФЗ в случае, если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением требований, установленных частью 1 статьи 13 данного закона, и (или) документы, указанные в части 3 статьи 13 Закона № 99-ФЗ, представлены не в полном объеме, в течение трех рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют, или направляет такое уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В соответствии с частью 10 статьи 13 Закона № 99-ФЗ в случае непредставления соискателем лицензии в тридцатидневный срок надлежащим образом оформленного заявления о предоставлении лицензии и (или) в полном объеме прилагаемых к нему документов ранее представленное заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы подлежат возврату соискателю лицензии.

Пунктом 3 Положения о лицензировании предусмотрено, что погрузочно-разгрузочная деятельность включает следующие работы: работы по перегрузке опасных грузов на внутреннем водном транспорте с одного транспортного средства на другое транспортное средство (одним из которых является судно) непосредственно и (или) через склад, бункеровочную базу; работы по перегрузке опасных грузов в морских портах с одного транспортного средства на другое транспортное средство (одним из которых является судно) непосредственно и (или) через склад, нефтебазу, бункеровочную базу.

В пункте 5 Положения о лицензировании установлены лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии (лицензиату) при выполнении работ по перегрузке опасных грузов в морских портах, которыми являются: а) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) в собственности или на ином законном основании для осуществления погрузочно-разгрузочной деятельности производственных объектов, соответствующих требованиям технического регламента о безопасности объектов морского транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 620; б) наличие плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (при осуществлении работ, связанных с погрузкой (разгрузкой) нефти и нефтепродуктов); в) наличие плана мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте; г) в случае использования для выполнения работ плавучих кранов и судов (включая суда-бункеровщики): наличие на каждом судне судового плана чрезвычайных мер по борьбе с загрязнением нефтью, предусмотренного Международной конвенцией по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (с изменениями, внесенными Протоколом 1978 года к ней); наличие на каждом судне и на иных плавучих средствах документов, предусмотренных статьей 25 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации; наличие у соискателя лицензии (лицензиата) договоров страхования жизни и здоровья членов экипажей судов при исполнении ими служебных обязанностей в соответствии с пунктом 2 статьи 60 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации; наличие у соискателя лицензии (лицензиата) должностного лица, осуществляющего контроль за соблюдением требований по обеспечению безопасности мореплавания и предотвращению загрязнения окружающей среды, имеющего соответствующее профессиональное образование, стаж работы в должности капитана или старшего помощника капитана не менее 5 лет, а также аттестованного на право занятия должности в установленном порядке; наличие у соискателя лицензии (лицензиата) должностного лица, ответственного за осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности, имеющего свидетельство о соответствующей подготовке и стаж работы в этой области не менее 3 лет из последних 5 лет работы.

Согласно подпункта «з» пункта 7 Положения о лицензировании для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган заявление и документы (копии документов), указанные в пункте 1 и подпунктах 1, 3 и 4 пункта 3 статьи 13 Федерального закона о лицензировании, а также следующие документы: а) копию приказа о назначении должностного лица, ответственного за осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности, имеющего свидетельство о соответствующей подготовке; б) копию приказа о назначении должностного лица, ответственного за безопасную эксплуатацию судов на внутренних водных путях (осуществляющего контроль за соблюдением требований по обеспечению безопасности мореплавания и предотвращению загрязнения окружающей среды), с приложением копий документов, подтверждающих наличие соответствующего профессионального образования, стажа работы в должности капитана или старшего помощника капитана не менее 5 лет, копии диплома, подтверждающего право занимать соответствующую должность командного состава судна, и копии удостоверения о прохождении им аттестации в установленном порядке; в) перечень судов, которые будут использоваться для осуществления погрузочно-разгрузочной деятельности; г) перечень производственных объектов (гидротехнических сооружений, причала (причалов), крытых и открытых грузовых складов, нефтебаз, бункеровочных баз, подъемно-транспортного оборудования, плавучих кранов, судов-бункеровщиков и иных плавучих объектов), которые будут использоваться для осуществления погрузочно-разгрузочной деятельности; д) копии правоустанавливающих документов, на основании которых будут использоваться суда (договора бербоут-чартера, договора аренды судна без экипажа, договора субаренды) и производственные объекты; е) копия судового плана чрезвычайных мер по борьбе с загрязнением нефтью, предусмотренного Международной конвенцией по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, для морских судов и судов смешанного (река-море) плавания; ж) копии договоров страхования жизни и здоровья членов экипажей судов при исполнении ими служебных обязанностей; з) копия плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (с указанием района и срока действия); и) копия плана мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 30.04.2013 № 160 утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта предоставления государственной услуги по лицензированию погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах (Административный регламент).

В соответствии со статьей 17 Административного регламента предоставление государственной услуги осуществляется в соответствии с Международной конвенцией по охране человеческой жизни на море 1974 года, Международным морским кодексом по опасным грузам, Международной конвенцией по безопасным контейнерам 1972 года с поправками, Международной конвенцией по предупреждению загрязнения с судов 1973 года с изменениями, внесенными Протоколом 1978 года (МАРПОЛ 73/78), с поправками, Европейским соглашением о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям, Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации, Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных

правонарушениях, Федеральным законом о лицензировании, Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта», постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 года № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии», постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 года № 193 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте», постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В пункте 18.9 статьи 18 Административного регламента указано, что для получения лицензии заявитель направляет заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа или представляет в Ространснадзор или в территориальный орган заявление по форме, предусмотренной приложением № 3 к настоящему Административному регламенту, с приложением, в том числе, *копии плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (с указанием района и срока действия)*.

Как предусмотрено в статье 27 Административного регламента, Ространснадзор и территориальный орган не вправе требовать от соискателя лицензии предоставления документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги.

Таким образом, предоставление сведений о государственной экологической экспертизе плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (план ЛАРН) для получения лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с лицензированием погрузочно-разгрузочной деятельности. При этом лицензионными требованиями, которым должен соответствовать лицензиат, выполняя работы по перегрузке опасных грузов в морских портах, также не предусмотрено наличие экологической экспертизы плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов.

Из совокупного анализа норм Закона № 99-ФЗ, Положения о лицензировании, Административного регламента следует вывод о том, что соискатель в целях получения лицензии должен приложить к заявлению пакет документов, предусмотренный в статье 13 Закона № 99-ФЗ, а также в пунктах 5, 7 Положения о лицензировании, в пункте 18 Административного регламента.

Перечень требуемых документов, предусмотренный вышеуказанными нормативными актами, не подлежит расширительному толкованию.

Более того, нормы Закона о защите конкуренции, Административного регламента содержат прямое указание на то, что лицензирующий орган не вправе требовать предоставления иных, дополнительных документов, не предусмотренных вышеуказанными актами.

Требование о предоставлении плана ЛАРН содержится в пункте 18.9 Административного регламента, в пунктах 5, 7 Положения о лицензировании. При этом, названные акты не содержат требований о необходимости предоставления сведений о государственной экспертизе плана ЛАРН.

Как установлено решением по делу № 54/08-2015, судебными актами по делу № А51-10472/2015 и подтверждено доказательствами, при первоначальной подаче ООО «АТТК» заявления на выдачу лицензии 08.12.2014, а также при повторной подаче заявления 16.04.2015 к заявлению был приложен план ЛАРН.

Из уведомлений ДВУ Госморнадзора №№ 2713, 2762, 805, 131 следует, что единственным основанием для отказа в рассмотрении и возвращения ООО «АТТК» заявления с приложенными документами было непредставление хозяйствующим субъектом дополнительного документа, а именно, сведений о государственной экологической экспертизе плана ЛАРН.

Из совокупного анализа Положения о лицензировании, Административного регламента следует вывод о том, что представление заключения государственной экологической экспертизы при подаче заявления о выдаче лицензии ими не предусмотрено, тогда как названные нормативные акты устанавливают требования о предоставлении в числе документов, прилагаемых к заявлению о выдаче лицензии, плана ЛАРН, который согласно описи документов был представлен заинтересованным лицом как при первоначальной, так и при повторной подаче заявления.

Положением о лицензировании и Административным регламентом получение лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности опасных грузов (нефтепродуктов) в морском порту не обусловлено и не зависит от наличия или отсутствия положительного заключения экологической экспертизы плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

К рассматриваемым отношениям не подлежат применению статья 16.1 Федерального закона от 31.07.1998 №

155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее-Закон № 155-ФЗ) и статья 22.2 Федеральном законе от 30 ноября 1995 года N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" (далее-Закон № 187-ФЗ) в силу следующего.

Согласно пункту 7 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее - Закон об экологической экспертизе) объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 года N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", Федеральном законе от 17 декабря 1998 года N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", Федеральном законе от 31 июля 1998 года N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации".

Статьей 12 Закона об экологической экспертизе, определяющей объекты государственной экологической экспертизы регионального уровня, экологическая экспертиза объектов, указанных в пункте 7 статьи 11 настоящего закона, не предусмотрена.

Как установлено специальной нормой - пунктом 4 статьи 34 Закона № 155-ФЗ, объектом государственной экологической экспертизы является план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, предусмотренный статьей 16.1 настоящего Федерального закона.

Статьей 16.1. Закона № 155-ФЗ устанавливаются особенности эксплуатации, использования искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведения буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также при транспортировке и хранении нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах и в территориальном море.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 16.1 Закона № 155-ФЗ объектом экологической экспертизы является план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов при осуществлении деятельности по эксплуатации, использованию искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведению буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также при транспортировке и хранении нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах и в территориальном море.

То есть субъектами деятельности, предусмотренной ст. 16.1 Закона № 155-ФЗ, являются организации, осуществляющие эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведение буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах и в территориальном море.

Организации (хозяйствующие субъекты), осуществляющие или имеющие намерение осуществлять погрузочно-разгрузочную деятельность (бункеровочную деятельность, деятельность по перегрузке с одного транспортного средства на другое транспортное средство, одним из которых является судно, опасных грузов (нефтепродуктов) в морском порту, не являются субъектами деятельности, перечисленной в статье 16.1 Закона № 155-ФЗ.

По общепризнанным и общепринятым понятиям в сфере морского транспорта (словарь морских терминов) бункеровка это погрузка на судно запасов топлива, заправка судна топливом и моторными маслами, а транспортировка - процесс перемещения груза/объекта в место назначения, посредством тех или иных транспортных средств.

Из этого следует, что план ЛАРН, необходимый для получения лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности в морских портах, а равно для осуществления такой деятельности, не является объектом государственной экологической экспертизы.

Соответствие такой позиции законодательству, регулиющему лицензирование погрузочно-разгрузочной деятельности, подтверждается Минтрансом России, которым утвержден Административный регламент, в письмах от 05.03.2015 № 05-12-414 и от 16.04.2015 № 05-04-960.

Кроме того, позиция относительно рассматриваемого вопроса нашла свое подтверждение также в письме Федеральной службы по надзору природопользования (Росприроднадзора) от 18.09.2015 № ОД-08-05-32/16739 на обращение ООО «АТК» от 02.09.2015 № 51 о проведении экологической экспертизы плана ЛРН для получения лицензии на погрузочно-разгрузочную деятельность в морском порту. Как указано в ответе Росприроднадзора, погрузочно-разгрузочная деятельность (бункеровочное снабжение топливом), определенная Положением о лицензировании и осуществляемая организациями в морских портах с использованием транспортных средств (одним из которых является судно), без эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений, подводных трубопроводов для транспортировки и хранения нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах и в территориальном море, не подпадает под требования ст. 16.1 Закона № 155-ФЗ. Учитывая, что план ЛРН ООО «АТК» предусматривает мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти и нефтепродуктов во время бункеровочных операций при эксплуатации танкера «Николай Кудакровский» в границах акваторий морских портов Приморского края, он не является объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Закон № 187-ФЗ регулирует вопросы, относящиеся к континентальному шельфу Российской Федерации и

деятельности на нем. Континентальный шельф Российской Федерации (далее - континентальный шельф) включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации (далее - территориальное море) на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.

Специальной нормой - частью 4 ст. 22.1 Закона № 187-ФЗ установлено, что объектом государственной экологической экспертизы также является план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, предусмотренный [статьей 22.2](#) настоящего Федерального закона.

Статья 22.2. Закона № 187-ФЗ определяет особенности эксплуатации, использования искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведения буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также при транспортировке и хранении нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе.

То есть субъектами деятельности, предусмотренной ст. 22.2 Законом № 187-ФЗ, являются организации, осуществляющие эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведение буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе.

Организации (хозяйствующие субъекты), осуществляющие или имеющие намерение осуществлять погрузочно-разгрузочную деятельность (бункеровочную деятельность, деятельность по перегрузке с одного транспортного средства на другое транспортное средство, одним из которых является судно) опасных грузов (нефтепродуктов) в морском порту, не являются субъектами деятельности, указанной в статье 22.2 Закона № 187-ФЗ.

Таким образом, правового основания для принятия ДВУ Госморнадзора решений, оформленных уведомлениями от 10.12.2014 № 2713, от 16.12.2014 № 2762, от 26.01.2015 № 131, от 16.04.2015 № 805, о необходимости предоставления сведений об экологической экспертизе плана ЛАРН, об отказе в принятии к рассмотрению заявления ООО «АТТК» о выдаче лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной (бункеровочной) деятельности в морском порту и возврате этого заявления на основании непредставления сведений об экологической экспертизе плана ЛРН не имелось, решения ДВУ Госморнадзора, оформленные указанными уведомлениями, являются незаконными.

При таких обстоятельствах незаконный отказ в принятии к рассмотрению заявления ООО «АТТК» о выдаче лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной (бункеровочной) деятельности в морском порту и возврат заявления, оформленные уведомлениями от 10.12.2014 № 2713, от 16.12.2014 № 2762, от 21.01.2015 № 131, от 16.04.2015 № 805 нарушает запрет, установленный пунктом 2 частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как такие незаконные действия создают (создали) необоснованное препятствование в осуществлении хозяйствующим субъектом погрузочно-разгрузочной (бункеровочной) деятельности в морском порту на соответствующем товарном рынке путем установления не предусмотренного законодательством требования о представлении сведений об экологической экспертизе плана ЛАРН, незаконные решения ДВУ Госморнадзора, оформленные указанными уведомлениями, в отношении ООО «АТТК» в силу прямого указания пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции ограничивают конкуренцию и создают угрозу конкуренции.

Установленное обстоятельство свидетельствует о наличии объективной стороны правонарушения, вменяемого замещающего должность начальника ДВУ Госморнадзора. По существу наличие объективной стороны правонарушения подтверждено судебными актами по делу № А51-10472/2015.

Субъектом ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, является соответствующее должностное лицо органа власти (государственного органа или органа местного самоуправления), действия (бездействие), акты (решения) которого привели к нарушению органом власти антимонопольного законодательства, установленного решением антимонопольного органа.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП РФ должностным лицом является лицо, имеющее в силу своего статуса возможность совершения действий и принятия решений, порождающих правовые последствия для физических и юридических лиц, не находящихся в служебной зависимости от этого лица. Эти действия и решения приводят к возникновению, изменению или прекращению тех или иных правоотношений.

Начальник ДВУ Госморнадзора в силу своего статуса, установленного Должностным регламентом, утвержденным 13.07.2009, наделен полномочиями по принятию решений (распорядительных актов) в установленной сфере деятельности и по проведению проверок соискателей лицензий и лиц, осуществляющих деятельность на морском транспорте.

Таким образом, начальник ДВУ Госморнадзора является должностным лицом, наделенным в силу своего правового статуса полномочиями по совершению действий, принятию решений, порождающих правовые последствия для физических и юридических лиц, не находящихся в служебной зависимости от этого лица.

Материалами дела подтверждается, что нарушающие часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции решения, оформленные уведомлениями от 10.12.2014 № 2713 и от 26.01.2015 № 131, о необходимости представления ООО «АТТК» для получения лицензии на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к

опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах сведений о государственной экологической экспертизе (положительного заключения экологической экспертизы) плана действий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (плана ЛАРН) и о возврате заявления, поданного ООО «АТК» для получения указанной лицензии на основании непредставления положительного заключения экологической экспертизы плана ЛАРН, приняты (подписаны) замещающим должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора на основании приказа Минтранса России от 21.05.2014 № 543/р.

Таким образом, замещающий должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора является надлежащим субъектом данного правонарушения - должностным лицом, совершившим действие, недопустимое в соответствии с антимонопольным законодательством, а именно совершившим установленное решением Приморского УФАС России по делу № 54 /08-2015 нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, административная ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Субъективная сторона правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, характеризуется как умысел, так и неосторожностью, административная ответственность, предусмотренная данной статьей, не дифференцирована в зависимости от формы вины.

Субъективная сторона правонарушения, совершенного замещающим должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора, выражается в неосторожности, поскольку он в силу своего правового статуса при совершении рассматриваемых действий (принятии решений) обязан и способен был предвидеть наступление негативных последствий для конкуренции.

Обстоятельств, препятствующих замещающему должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора соблюдению правил и нормы, за нарушение которых КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, то есть препятствующих осуществлению своих полномочий в соответствии с требованиями федеральных законов и доказательств принятия всех зависящих от него мер по их соблюдению при рассмотрении дела не установлено.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о наличии субъективной стороны правонарушения - вины замещающего должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора в совершении вменяемого ему правонарушения.

Таким образом, фактические обстоятельства дела (доказательства) свидетельствуют о наличии состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, в рассматриваемых действиях (в принятых решениях), совершенных замещающим должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора при исполнении своих должностных полномочий.

Замещающий должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора факт совершения правонарушения не признает, считает, что при принятии указанных решений действовал в соответствии с законодательством РФ.

Данный довод отклоняется, так как основан в силу вышеизложенного на неправильном применении законодательства, регулирующего отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги - лицензированием погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам.

Основания для освобождения замещающего должностным лицом начальника ДВУ Госморнадзора от административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, на основании статьи 2.9 КоАП РФ не усматриваются исходя из следующего.

В соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения, должностное лицо, рассматривающее дело вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Как разъяснено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

По смыслу статьи 2.9 КоАП РФ оценка малозначительности деяния должна соотноситься с характером и степенью общественной опасности, причинением вреда либо с угрозой причинения вреда личности, обществу или государству.

Защита конкуренции является конституционной функцией государства, поддержка и развитие конкуренции - один из главных приоритетов государственной политики в сфере экономики.

В целях обеспечения надлежащей конкурентной среды, экономических интересов государства и субъектов предпринимательства законодателем и установлены запреты, направленные на недопущение со стороны указанных органов и их должностных лиц совершения действий (бездействия), принятие актов (решений), которые приводят к ограничению конкуренции или создают угрозу конкуренции (возможность наступления последствий в виде ограничения конкуренции).

В связи с этим существенную угрозу для экономических интересов государства и субъектов предпринимательства представляют недопустимые в соответствии с антимонопольным законодательством действия должностных лиц – лиц, которые в силу своего статуса наделены властно-распорядительными полномочиями, порождающими правовые последствия для субъектов предпринимательской (экономической) деятельности.

Замещающий должность начальника ДВУ Госморнадзора при осуществлении своих властно-распорядительных полномочий пренебрег запретом, установленным антимонопольным законодательством, следовательно, пренебрежительно отнесся к публично-правовым обязанностям, установленным отраслевым законодательством, в том числе антимонопольным законодательством, принял акты, ограничивающее конкуренцию, а именно создавшие необоснованное препятствование осуществлению хозяйствующим субъектом – ООО «АТТК» бункеровочной деятельности на соответствующем товарном рынке путем предъявления требования, не предусмотренного законодательством РФ.

При таких обстоятельствах исключается признание правонарушения малозначительным.

Установлено, что замещающий должность начальника ДВУ Госморнадзора ранее к административной ответственности за аналогичное правонарушение не привлекался, что в соответствии с частью 2 статьи 4.2 КоАП РФ может быть признано обстоятельством, смягчающим административную ответственность.

В соответствии с частью 6 статьи 4.5. КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное [статьей 14.9](#) настоящего Кодекса, начинается со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного [законодательства](#) Российской Федерации.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.9, исчисляется с момента изготовления решения антимонопольного органа в полном объеме (пункт 10.1 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30).

Таким образом, настоящее дело возбуждено и рассматривается в пределах срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 6 статьи 14.9 КоАП РФ, так как срок давности привлечения к административной ответственности по административному делу № 6 А/08-2016 исчисляется с 6 мая 2015 года (с даты изготовления решения Приморского УФАС России по делу № 54/08-2015 в полном объеме) и истекает 6 мая 2016 года.

В соответствии с общими правилами назначения административного наказания административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с [Кодексом](#) Российской Федерации об административных правонарушениях ([Часть 1 статьи 4.1](#) КоАП РФ).

Учитывая наличие смягчающего административную ответственность обстоятельства, возможно в данном случае применить меру ответственности в пределах минимальной санкции, установленной частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ (в редакции, действовавшей до 10.01.2016) в виде наложения административного штрафа в размере 15 000 рублей.

Руководствуясь статьями 2.4, 4.1 (часть 1), 23.48, 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ),

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать должностное лицо – замещающего должность начальника Дальневосточного управления государственного морского надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (ДВУ Госморнадзора), совершившим действия (принявшим решения), недопустимые в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

2. Наложить на замещающего должность начальника ДВУ Госморнадзора в соответствии с частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ в редакции, действовавшей до 10.01.2016, штраф в размере 15 000 (пятнадцати тысяч) рублей.

Основание платежа: административный штраф по делу № 6А/08-2015 об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП РФ штраф должен быть уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении штрафа в законную силу.

Согласно части 4 статьи 32.2 КоАП РФ копию документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, лицо, привлеченное к административной ответственности, направляет должностному лицу, вынесшему постановление (факс: (423) 2412-766).

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении тридцати дней со срока, указанного в ч. 1. ст. 32.2 КоАП РФ, должностное лицо, вынесшее постановление, согласно ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ направляет соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа.

В соответствии с частью 3 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу либо в суд по месту рассмотрения дела в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Частью 2 статьи 31.5 КоАП РФ предусмотрено, что с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

И.о  
руководителя