

РЕШЕНИЕ
по делу № 05-10/10 о нарушении
антимонопольного законодательства

13 ноября 2010 года

Южно-Сахалинск

Резолютивная часть решения оглашена 28 октября 2010 года
В полном объеме решение изготовлено 13 ноября 2010 года

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Могилёвкин А.Г. – заместитель руководителя
Сахалинского УФАС России;

Члены Комиссии: Кочергина Ю.В. – заместитель начальника отдела контроля размещения государственного
заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Сокерчак А.В. – главный специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного
заказа и антимонопольного контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-10/10 по признакам нарушения областным государственным ветеринарным учреждением по Долинскому району (694050, г. Долинск, ул. Советская, 7), областным государственным ветеринарным учреждением по Анивскому району (694030, г. Анива, ул. Заречная, 54), областным государственным ветеринарным учреждением по г. Южно-Сахалинску и Курильским островам (693005, г. Южно-Сахалинск, ул. Лермонтова, 62), управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям (693000, г. Южно-Сахалинск, ул. Горького, 506) (далее – ответчики) п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии представителей: ОГВУ по Анивскому району – Дорогокупли Ю.И., приказ от 26.06.2006 № 17-к; ОГВУ по Долинскому району – Гайфуллиной В.В., приказ от 18.03.2009 № 6-к; ОГВУ по г. Южно-Сахалинску и Курильским островам – Чалиенко О.А., приказ от 23.01.2006 № 02-к; Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Сахалинской области – Ржакинской Г.Б., доверенность от 13.10.2010 б/н, Деминой Т.Ю., доверенность от 13.10.2010 б/н, Шадринной Г.Н., доверенность от 15.10.2010 б/н; управления Роспотребнадзора по Сахалинской области – Чаленко И.В., доверенность от 12.10.2010 б/н; управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям – Голикова Д.Е., доверенность от 21.10.2010 № 18-17,

УСТАНОВИЛА:

Управление Федеральной антимонопольной службы во исполнение поручения Федеральной антимонопольной службы провело проверку государственных учреждений ветеринарии Сахалинской области на предмет выявления нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами при осуществлении государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, и выдаче ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию.

По результатам проверки Сахалинское УФАС России приказом от 01.10.2010 № 198 возбудило дело № 05-10/10 в отношении ОГВУ по Долинскому району, ОГВУ по Анивскому району, ОГВУ по г. Южно-Сахалинску и Курильским островам по признакам нарушения п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, Нарушение выразилось в осуществлении государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, и выдаче ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию, что создает необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке реализации продовольственного сырья животного происхождения, подвергшегося промышленной или тепловой обработке.

Представители ОГВУ обосновывают указанные действия тем, что хозяйствующие субъекты обращаются в данные учреждения с заявлениями о выдаче сопроводительных документов на продовольственное сырьё животного происхождения, подвергшееся промышленной и тепловой обработке, в связи с тем, что управление Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям до настоящего времени осуществляет контроль качества и безопасность данной продукции при её транспортировке как по району, так и за пределы Сахалинской области. При отсутствии сопроводительных документов на данную продукцию сотрудники данного управления осуществляют задержание партий грузов.

В связи с этим, хозяйствующие субъекты вынуждены обращаться в ветеринарные учреждения с заявлениями о выдаче сопроводительных документов на продукцию, чтобы избежать подобных издержек.

Определением от 15.10.2010 к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечено управление Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям.

Представитель управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям на заседании Комиссии пояснил, что постановление Правительства Российской Федерации № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» (далее - Постановление № 1009) адресовано исключительно министерствам и ведомствам, а не структурным подразделениям, которым является данное управление. Пункт 4 Постановления № 1009 обязывает именно Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Министерство сельского хозяйства РФ привести нормативные правовые акты в соответствие с Постановлением № 1009.

В настоящее время и до соответствующих указаний территориальное управление Россельхознадзора осуществляет свою деятельность в соответствии с Приказом № 422. В данный приказ какие-либо изменения не внесены. В связи с этим, требования управления Россельхознадзора, предъявляемые к хозяйствующим субъектам о наличии у последних сопроводительных документов на продукцию, прошедшую промышленную и тепловую обработку, законны.

Кроме этого, представитель управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и

Сахалинской областям указал на судебную практику по вопросу выдачи сопроводительных документов на продукцию, подвергшуюся промышленной или тепловой обработке, в частности после вступления в законную силу Постановления № 1009.

Комиссия данный довод представителя отклоняет, поскольку в решениях арбитражных судов и суда кассационной инстанции не содержатся выводы о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях ОГВУ и управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям.

В качестве заинтересованных лиц к участию в рассмотрении дела Комиссией были привлечены управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Сахалинской области и министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Сахалинской области.

Представитель управления Роспотребнадзора по Сахалинской области согласилась с мнением Комиссии в том, что при применении Приказа № 422 необходимо учитывать Постановление № 1009.

Представитель управления также уточнила, что при проведении проверок соблюдения хозяйствующими субъектами санитарно-эпидемиологических требований в отношении продукции, прошедшей промышленную или тепловую обработку, управление Роспотребнадзора по Сахалинской области не требует наличия ветеринарных сопроводительных документов при её реализации.

Соответственно, при отсутствии у хозяйствующих субъектов ветеринарных сопроводительных документов на указанную выше продукцию, оснований для привлечения к ответственности нет.

Представитель Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Сахалинской области также поддержала доводы Комиссии, отметив, что для Сахалинской области остро стоит вопрос об оформлении ветеринарных сопроводительных документов на продукцию, в том числе рыбную продукцию промышленного изготовления (рыбу мороженую, икру лососевую, продукцию из нерыбных объектов промысла).

Также представителем министерства в материалы дела представлена переписка с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации по вопросу выдачи ветеринарных сопроводительных документов на продукцию животного происхождения, подвергшуюся промышленной или тепловой обработке, из которой следует, что с момента вступления в силу Постановления № 1009 иные подзаконные акты подлежат применению в части, не противоречащей указанному постановлению.

Представитель министерства сообщила, что в адрес управления ветеринарии министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Сахалинской области обращаются хозяйствующие субъекты, занимающиеся оборотом водных биологических ресурсов с просьбой оформить ветеринарное свидетельство на нерыбные объекты промысла при транспортировании её на экспорт в связи с тем, что при вывозе указанной продукции территориальное управление Россельхознадзора требует наличие ветеринарных сопроводительных документов, тем самым, создавая административные барьеры для развития внешнеэкономической деятельности хозяйствующими субъектами Сахалинской области.

Комиссия Сахалинского УФАС России, изучив материалы дела, заслушав пояснения представителей ответчиков, приходит к следующему.

Выдача ветеринарных сопроводительных документов регламентируется приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов» (далее – Приказ № 422).

В соответствии с п. 1.2 Приказа № 422 ветеринарные сопроводительные документы, характеризующие территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого груза, эпизоотическое состояние места его выхода и позволяющие идентифицировать груз, выдаются на все виды животных, продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок (далее - грузы), подлежащих заготовке, перевозке, переработке, хранению и реализации.

Согласно п. 1.3 Приказа № 422 партии грузов должны сопровождаться ветеринарными свидетельствами форм №№ 1, 2, 3 при перевозке грузов за пределы района (города) по территории Российской Федерации; ветеринарными справками формы № 4 – при перевозке грузов в пределах района (города).

В соответствии с п. 1.4 Приказа № 422 ветеринарные сопроводительные документы оформляют и выдают органы и учреждения, входящие в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации.

Таким образом, действующим законодательством Российской Федерации установлено, что на все виды продукции животного происхождения для её перевозки необходимо получать ветеринарные сопроводительные документы, выдаваемые вышеуказанными учреждениями и органами.

В то же время, 14.12.2009 принято постановление Правительства Российской Федерации № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля».

Подпунктом «б» пункта 1 Постановления № 1009 установлено, что нормативно-правовое регулирование в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и организация такого контроля осуществляются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору в соответствии с их полномочиями по вопросам соблюдения ветеринарно-санитарных требований в отношении следующих объектов ветеринарного надзора:

- продовольственное сырье животного происхождения, **не подвергшееся промышленной или тепловой обработке**, в том числе мясо, мясные и другие продукты убоя (промысла) животных, продукты их первичной переработки (включая кровь и субпродукты), молоко сырое, сливки сырые, продукция пчеловодства, яйца и яйцопродукты, а также пищевые продукты животного происхождения непромышленного изготовления, предназначенные для реализации на розничных рынках;

- **деятельность** юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, осуществляющих заготовку, переработку, перевозку и хранение продукции животного происхождения, указанной в абзаце втором настоящего подпункта.

Таким образом, в связи с вступлением в законную силу Постановления № 1009, полномочия по проведению проверки деятельности юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хранение, перевозку и реализацию пищевых продуктов осуществляет **Роспотребнадзор**.

Основы правового регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Российской Федерации установлены Федеральным законом от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Закон № 29-ФЗ).

В силу пункта 1 статьи 20 Закона № 29-ФЗ при реализации пищевых продуктов, материалов и изделий граждане (в том числе индивидуальные предприниматели) и юридические лица обязаны соблюдать требования нормативных документов.

В ст. 17 Закона № 29-ФЗ изложены требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий при их изготовлении.

В п. 2 ст. 17 Закона № 29-ФЗ говорится, что **продовольственное сырье животного происхождения** допускается для изготовления пищевых продуктов **только после проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и получения изготовителем заключения государственной ветеринарной службы РФ**, удостоверяющего соответствие продовольственного сырья животного происхождения требованиям ветеринарных правил и норм.

В соответствии с п. 3 ст. 20 Закона № 29-ФЗ **реализация пищевых продуктов непромышленного изготовления** допускается

только после проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и получения продавцами заключений государственной ветеринарной службы РФ, удостоверяющих соответствие таких пищевых продуктов требованиям ветеринарных правил и норм. В данном случае речь идет о реализации продуктов **непромышленного изготовления на продовольственном рынке**. Значит, к рассматриваемой ситуации эта норма отношения не имеет.

Таким образом, продукция, прошедшая промышленную или тепловую обработку, не должна проходить повторную ветеринарно-санитарную экспертизу, если на сырье есть ветеринарные сопроводительные документы поставщика и при условии, что сырье не имеет признаков некачественной и опасной пищевой продукции.

В целях исключения излишнего ветеринарного надзора за продукцией, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, исключения административных барьеров для осуществления хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности принято Постановление № 1009, которым четко разграничены полномочия между Минздравсоцразвития - Роспотребнадзором и Минсельхозом - Россельхознадзором по нормативно-правовому регулированию правоотношений в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов.

Несмотря на вступившее в силу Постановление № 1009, в настоящее время ОГВУ по Анивскому району, ОГВУ по Долинскому району и ОГВУ по городу Южно-Сахалинску и Курильским островам вынуждены выдавать сопроводительные документы на продукцию животного происхождения, подвергшуюся промышленной и тепловой обработке (колбасные изделия, копчености мясные, рыбу мороженую, икру лососевую) в связи с тем, что управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям при ветеринарно-санитарном осмотре продукции при погрузке, в пути следования и на месте назначения требует от хозяйствующих субъектов такие документы, что подтверждается отметкой на обороте ветеринарных сопроводительных документов.

С учетом изложенного, Комиссия приходит к выводу, что вышеуказанные действия управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям создают необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке реализации продукции, подвергшейся промышленной или тепловой обработке.

На основании изложенного, Комиссия, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. В связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в действиях ОГВУ по Анивскому району, ОГВУ по Долинскому району, ОГВУ по г. Южно-Сахалинску и Курильским островам производство в отношении данных ответчиков по делу № 05-10/10 прекратить.

2. Признать управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям нарушившим п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части осуществления действий, выразившихся в осуществлении государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке.

3. Выдать управлению Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующему субъекту, а именно:

- прекратить осуществление государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке.

4. Передать материалы настоящего дела уполномоченному должностному лицу Сахалинского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении должностного лица управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Сахалинской областям по факту нарушения Закона о защите конкуренции.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

А.Г. Могилёвкин

Члены комиссии

Ю.В. Кочергина

А.В. Сокерчак

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решения антимонопольного органа.