

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ОКРУГА****Именем Российской Федерации****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
арбитражного суда кассационной инстанции

г. Краснодар

Дело № А53-13971/2015

16 мая 2016 года

Резолютивная часть постановления объявлена 11 мая 2016 года.  
Постановление изготовлено в полном объеме 16 мая 2016 года.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в составе председательствующего Андреевой Е.В., судей Гиданкиной А.В. и Калашниковой М.Г., при участии в судебном заседании от государственного бюджетного учреждения Ростовской области «Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противоэпизоотическим отрядом» – Землянского С.В. (доверенность от 16.02.2016) и Сафоновой Н.Э. (доверенность от 11.01.2016), от государственного бюджетного учреждения Ростовской области «Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных» – Землянского С.В. (доверенность от 01.08.2015), от Управления ветеринарии Ростовской области – Землянского С.В. (доверенность от 14.08.2015), в отсутствие иных участвующих лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного разбирательства, в том числе путем размещения информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рассмотрев кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области на решение Арбитражного суда Ростовской области от 29.10.2015 (судья Ерёмин Ф.Ф.) и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.02.2016 (судьи Илюшин Р.Р., Ефимова О.Ю., Сулименко О.А.) по делу № А53-13971/2015, установил следующее.

Государственное бюджетное учреждение Ростовской области «Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противоэпизоотическим отрядом» (далее – областная станция) и государственное бюджетное учреждение Ростовской области «Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных» (далее – городская станция) обратились в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее – управление) о признании незаконным решения от 27.04.2015 по делу № 468/04 и недействительными предписаний от 27.04.2015 №№ 392/04, 393/04.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены ООО «Мясной Гурман», ООО «ГД «Русская свинина» и Управление ветеринарии Ростовской области.

Определением суда от 13.07.2015 дела №№ А53-13971/2015 и А53-14447/2015 объединены в одно производство для совместного рассмотрения. Объединённому делу присвоен номер А53-13971/2015.

Решением суда от 29.10.2015, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда от 17.02.2016, заявленные требования удовлетворены. Судебные акты мотивированны отсутствием в действиях заявителей нарушений части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ).

В кассационной жалобе управление просит отменить судебные акты, ссылаясь на несоответствие выводов судов относительно отсутствия в действиях заявителей признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установленным фактическим обстоятельствам и представленным доказательствам, а также на неправильное применение судами норм материального права.

В отзывах на кассационную жалобу областная станция и Управление ветеринарии Ростовской области просят обжалуемые судебные акты оставить без изменения. кассационную жалобу – без удовлетворения.

В судебном заседании представители областной станции и Управления ветеринарии Ростовской области поддержали доводы отзывов. Представитель городской станции также просил обжалуемые судебные акты оставить без изменения. кассационную жалобу – без удовлетворения.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела, оценив доводы жалобы и отзывов, считает, что кассационная жалоба не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как видно из материалов дела, ООО «Торговый Дом "Русская свинина"» (далее – общество) обратилось в адрес городской станции за согласованием ввоза подконтрольной продукции в магазины ООО «Мясной гурман», расположенные в г. Ростове-на-Дону. В связи с обращением областная станция направила соответствующие запросы о согласовании в адрес городской станции. Ответами от 20.01.2015 исх. № 131/с, от 06.03.2015 исх. № 613/с городская станция сообщила об отказе в согласовании перевозки испрашиваемой продукции в магазины ООО «Мясной гурман», поскольку станция не осуществляет их ветеринарное обслуживание. По этим же основаниям

обществу отказано в согласовании перевозки продукции свиноводства в адрес магазинов ООО «Мясной гурман», расположенных в г. Таганроге.

ООО «Мясной гурман» обратилось в управление с жалобой на действия областной и городской станций, указывая на осуществлении ими препятствий в перевозке продукции животноводства по территории Ростовской области. По итогам рассмотрения жалобы ООО «Мясной гурман» управление возбудило дело № 468/04, в ходе которого установлено, что отказ областной и городской станций в согласовании ввоза продукции свиноводства обществом в адрес магазинов ООО «Мясной гурман», расположенных в г. Ростове-на-Дону и в г. Таганроге, по причине незаключения последним с указанными станциями договоров на ветеринарное обслуживание, и в неоформлении ветеринарных сопроводительных документов (далее – ВСД) на указанную продукцию, содержится нарушение части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ. Управление приняло решение от 27.04.2015 о признании областной и городской станций нарушившими часть 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ. Кроме того, 27.04.2015 областной и городской станциям выданы предписания №№ 392/04, 393/04 о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, а именно: предписано прекратить отказывать в согласовании перемещения подконтрольной продукции по территории Ростовской области по причине не заключения договора на ветеринарное обслуживание лицом, в адрес которого осуществляется поставка данной продукции.

Областная и городская станции, не согласившись с вынесенными решением и предписаниями управления, обратились в арбитражный суд. Удовлетворяя заявленные требования, судебные инстанции обоснованно исходили из следующего.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 1 Закона № 135-ФЗ настоящий Федеральный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации. В части 1 статьи 3 Закона № 135-ФЗ указано, что данный Закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного

самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Пунктом 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (в редакции от 14.10.2010) разъяснено: при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению. Таким образом, основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции. Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии) ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из данного Закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В статье 3 Закона о ветеринарии предусмотрены полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области ветеринарии. При этом к полномочиям субъекта Российской Федерации в области ветеринарии относятся решение вопросов в области ветеринарии, как прямо поименованных в данной статье, так и иных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Суды установили, что основным предметом и целью уставной деятельности областной и городской станций является оказание услуг, выполнение работ, оказание государственных услуг, выполнение государственных работ в целях обеспечения

реализации полномочий органов государственной власти Ростовской области, предусмотренных частью 1 статьи 5 Закона о ветеринарии и пунктом 49 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере ветеринарии» (далее – Закон № 184-ФЗ). В своей работе областная и городская станции руководствуются нормами ветеринарного законодательства, включая Закон о ветеринарии, Правилами организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Минсельхоза РФ от 16.11.2006 № 422, и частью 2 статьи 3 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Суды установили, что областная и городская станции учреждены администрацией Ростовской области на основании постановления от 19.03.2004 № 119 «О создании учреждений государственной ветеринарной службы области». Деятельность учреждений направлена на профилактику болезней и лечение сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, птиц, рыб и пчел, обеспечение безопасности в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства и растениеводства. Предметом деятельности учреждения на закрепленной территории (город Ростов-на-Дону), в частности, являются: предупреждение, диагностика и ликвидация заразных и массовых незаразных болезней животных; обеспечение безопасности продуктов животноводства, рыбоводства, пчеловодства и растениеводства в ветеринарно-санитарном отношении; защита населения от болезней, общих для человека и животных. Учреждение, подведомственное Управлению ветеринарии Ростовской области, проводит ветеринарно-санитарное обследование предприятий, осуществляющих хранение, переработку и реализацию сырья животного происхождения; организует и проводит мероприятия по предупреждению, диагностике и ликвидации болезней животных; проводит с целью диагностики болезней животных микроскопические, бактериологические, серологические, гематологические, органолептические, химико-токсикологические, копрологические, радиологические и др. исследования соответствующих материалов, поступивших непосредственно от хозяйствующих субъектов и населения; организует и проводит ветеринарно-санитарную экспертизу, лабораторные исследования готовой пищевой продукции животного происхождения; проводит ветеринарно-санитарное обследование организаций и предприятий, осуществляющих хранение и переработку мясной продукции, в том числе импортного происхождения, организует и проводит ветеринарно-санитарную экспертизу в местах реализации и хранения продукции животного и растительного

происхождения, в том числе с выдачей документов, подтверждающих качество и безопасность исследованной продукции, организует оформление и выдачу в установленном порядке ветеринарных сопроводительных документов и оформление иной ветеринарной документации, а также оказывает платные ветеринарные услуги по диагностическим исследованиям, профилактике болезней и лечению животных, ветеринарному обслуживанию учреждений, организаций, иных хозяйствующих субъектов независимо от их подчиненности и формы собственности, а также населению.

В силу пункта «ж» части 1 статьи 1 Закона № 184-ФЗ одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации является самостоятельное осуществление ими принадлежащих им полномочий. Из пункта 1.8.1. Положения об Управлении ветеринарии Ростовской области, утвержденного постановлением Правительства Ростовской области от 23.12.2011 № 273, следует, что данное Управление издает в пределах своей компетенции правовые акты, имеющие нормативный характер, в форме постановлений. Правовые акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений и приказов. Порядок оформления разрешения на вывоз (ввоз) подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов утвержден приказом начальника управления ветеринарии Ростовской области от 01.10.2013 № 130 (далее – Приказ № 130). Порядок перемещения подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области предусмотрен разделом 2 Приказа № 130. В соответствии с пунктами 2.1 – 2.3. Приказа № 130 перемещение подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области осуществляется по ветеринарным сопроводительным документам установленного образца и соответствующей формы; перемещение подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области, кроме племенных сельскохозяйственных и диких животных и птиц осуществляется по согласованию между руководителями ГБУ РО, подведомственных Управлению ветеринарии Ростовской области; перемещение племенных сельскохозяйственных животных, а также диких животных по территории Ростовской области осуществляется по предварительному согласованию с Управлением ветеринарии Ростовской области.

Суды установили, что отказы областной и городской станций мотивированны нарушением порядка перемещения подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области, в соответствии с которым ветеринарные сопроводительные документы не оформляются на продукцию из-за несогласованности перевозки сторонами. При этом в письмах ООО «Торговый Дом

"Русская свинина"» сообщалось лишь о намерении осуществить поставки продукции, что не относится к процедуре выдачи ветеринарных сопроводительных документов, которая предусматривает подачу соответствующего заявления в учреждение. Суды установили, что переписка между должностными лицами заявителей не может считаться таким отказом, так как она относится к документам внутреннего пользования, при этом в материалах дела отсутствуют какие-либо доказательства, подтверждающие факт отказа в согласовании перемещения подконтрольной продукции по территории области со стороны заявителей.

Порядок организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов определен действующими Правилами организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде, утвержденных приказом Минсельхоза Российской Федерации от 17.07.2014 № 281, в которых предусмотрено, что для перемещения (перевозки) подконтрольного товара требуются ветеринарно-сопроводительные документы, а также содержатся требования к их оформлению.

Согласование перевозки продукции животноводства между учреждениями, подведомственными Управлению ветеринарии Ростовской области, означает наличие отношений о ветеринарном обслуживании между организациями и соответствующими учреждениями. Такой порядок означает предоставление возможности учреждениям ознакомиться с первичными ветеринарными сопроводительными документами, условиями хранения и транспортировки продукции, направлено на оптимизацию работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные грузы и на осуществление контроля за перемещением продукции. Именно в целях такого контроля руководители подведомственных Управлению ветеринарии учреждений информируют друг друга о предстоящих перемещениях продукции. Такая информация не препятствует получению ветеринарно-сопроводительной документации и не затрагивает прав третьих лиц, а касается только вопросов внутренней организации деятельности подведомственных управлению ветеринарии Ростовской области учреждений, обеспечения информационного взаимодействия между ними.

Суды установили, что действия станций соответствуют порядку оформления разрешения на вывоз (ввоз) подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов, утвержденному приказом начальника Управления ветеринарии Ростовской области от 01.10.2013 № 130, и являются законными.

Суды указали, что процедура выдачи ветеринарных сопроводительных документов определена также административным регламентом, утвержденным Управлением

ветеринарии Ростовской области в рамках реализации Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В рамках процедуры хозяйствующий субъект, претендующий на получение ветеринарных сопроводительных документов, должен обратиться с соответствующим заявлением в учреждение. Услуга оказывается в заявительном порядке при условии проверки предприятия-получателя продукции на предмет соответствия ветеринарно-санитарным правилам. Однако ООО «Мясной Гурман» не обращалось в подведомственные Управлению ветеринарии Ростовской области станции с заявлением о проведении проверки соответствия своих магазинов, находящихся на территории г. Ростова-на-Дону и Ростовской области ветеринарно-санитарным требованиям, состоянием предприятий и условиями хранения подконтрольной продукции. В материалах дела отсутствуют доказательства обращения ООО «ТД "Русская свинина"» или ООО «Мясной гурман» к заявителям о выдаче ветеринарных сопроводительных документов. В связи с отсутствием каких-либо сведений о магазинах ООО «Мясной гурман» станциями даны ответы о невозможности согласования ввоза подконтрольной продукции. При этом суды верно указали, что невозможность согласования ввоза подконтрольной продукции на территорию г. Ростова-на-Дону в адрес предприятий, в отношении которых у станций отсутствовали сведения об их ветеринарно-санитарном состоянии, не означает отказа в таком согласовании. Контроль за перемещением продукции не препятствует получению ветеринарных сопроводительных документов и не нарушает прав хозяйствующих субъектов, поскольку направлен на обеспечение безопасности населения, не создает препятствий в согласовании перемещения подконтрольной продукции по территории Ростовской области, не обязывает хозяйствующих субъектов, в адрес которых осуществляется поставка подконтрольной продукции заключать договора на ветеринарное обслуживание.

При указанных обстоятельствах является правильным вывод судов об отсутствии в действиях (бездействии) заявителей нарушений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем суды правомерно удовлетворили заявленные требования и признали незаконными решение управления от 03.06.2015 по делу № 688/02 и предписания от 27.04.2015 №№ 392/04, 393/04.

Доводы кассационной жалобы не основаны на нормах права, направлены на переоценку доказательств, которые суды оценили с соблюдением норм главы 7 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, и в силу статей 286 и 287 Кодекса подлежат отклонению. Нормы права при рассмотрении дела применены правильно, нарушения процессуальных норм, влекущие отмену судебных актов



(статья 288 Кодекса), не установлены. При таких обстоятельствах основания для удовлетворения кассационной жалобы отсутствуют.

Руководствуясь статьями 274, 286 – 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа

**ПОСТАНОВИЛ:**

решение Арбитражного суда Ростовской области от 29.10.2015 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.02.2016 по делу № А53-13971/2015 оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

Е.В. Андреева

Судьи

А.В. Гиданкина

М.Г. Калашникова