

Предупреждение № 002/01/15-571/2020

о прекращении действий, которые содержат признаки
нарушения антимонопольного законодательства

В Башкортостанское УФАС России (далее также – антимонопольный орган, Управление) поступило обращение ООО «Стандарт» (вх.19112 от 24.11.2019) о проверке соответствия антимонопольному законодательству действий Республиканского государственного автономного учреждения Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – РГАУ МФЦ) сообщает следующее.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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 запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, создание дискриминационных условий.

Статья 15 Закона о защите конкуренции представляет собой формальный состав правонарушения, который не требует обязательного наступления негативных последствий. Для определения в действиях субъектов квалифицирующих признаки состава данного нарушения, достаточно выявить факт наличия действий органа местного самоуправления, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Уклонение от проведения конкурса (аукциона) создает для данных субъектов

преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к государственному или муниципальному ресурсу неопределенному кругу лиц, которые также могут иметь намерение приобрести права в отношении государственного или муниципального имущества. Проведение конкурса или аукциона позволяет обеспечить равный доступ к государственному или муниципальному имуществу всех заинтересованных в приобретении прав владения и (или) пользования в отношении данного имущества лиц и препятствует ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Согласно п. 1 Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 №1376 (далее – Правила № 1376), многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг организует предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в соответствии с соглашениями о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Пунктом 5 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлено, что многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - многофункциональный центр) - организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Таким образом, деятельность МФЦ по заключению соглашений о взаимодействии императивно ограничена указанием субъектного состава таких соглашений в вышеуказанных нормах.

Согласно п. 2 Правил №1376 многофункциональный центр действует в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом.

Согласно п.2.8. Устава РГАУ МФЦ учреждение вправе осуществлять приносящий доход деятельность, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в настоящем Уставе.

Учреждение осуществляет оказание в том числе агентские и посреднические услуги физическим и юридическим лицам приносящий доход.

09 июня 2015 года на официальном сайте РГАУ МФЦ <https://mfcrb.ru/> размещена публичная оферта на заключение агентского соглашения по оказанию услуг для физических лиц на базе РГАУ МФЦ по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех

филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан (далее - Публичная оферта), в соответствии с пунктом 2 которого она является бессрочной, вступает в силу со дня, следующего за днем размещения ее на официальном сайте РГАУ МФЦ и действует до дня, следующего за днем размещения на официальном сайте РГАУ МФЦ извещения об отмене.

08 августа 2016 года РГАУ МФЦ на официальном сайте опубликовало извещение об отзыве Публичной оферты от 09.06.2015 г.

Согласно ст. 433 ГК РФ датой акцепта Оферты и моментом заключения соглашения будет признана дата получения ответа от Заинтересованного лица с условиями соглашения, изложенного в приложении № 1 к оферте. Заключение соглашения на бумажном носителе (подписание сторонами и скрепление печатями (при наличии)) является обязательным условием Оферты.

11 января 2016 года между ООО «Стандарт» (далее - Принципал 1) и РГАУ МФЦ (далее - Агент) заключен агентский договор № 4920 от 11.01.2016 г. (далее - Договор 1), в соответствии с которым Агент за вознаграждение по поручению, от имени и за счет Принципала 1 обязуется осуществлять действия (далее - Поручения) по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком (СКЗИ) (далее - карта водителя) с последующей выдачей карты водителя заявителям, в соответствии с Порядком приема заявок на изготовление карт водителя для типовых тахографов с блоком СКЗИ (Приложение № 1 к Договору), согласованным Сторонами, а Принципал 1 обязуется выплатить Агенту вознаграждение в соответствии с положениями раздела 4 Договора 1.

В рамках Договора 1 между РГАУ МФЦ и ООО «Стандарт» заключены следующие дополнительные соглашения:

1. Дополнительное соглашение № 1 от 31.12.2016 г.;
2. Дополнительное соглашение № 2 от 16.06.2017 г.;
3. Дополнительное соглашение № 3 от 10.01.2018 г.;
4. Дополнительное соглашение № 4 от 24.01.2018 г.;
5. Дополнительное соглашение № 5 от 13.06.2018 г.;
6. Дополнительное соглашение № 6 от 08.07.2018 г. с приложениями № №1,2, 3,4, 5, 6;
7. Дополнительное соглашение № 7 от 14.12.2018 г. с приложением № 1.

В соответствии с Дополнительным соглашением № 1 от 31.12.2016 г.

Договору 1 вступает в силу с момента его подписания Сторонами и действует по 31.12.2017 г. Договор 1 считается ежегодно продленным на 1 год и тех же условиях, если ни одна из сторон за 30 (тридцать) календарных дней до истечения срока не заявит в письменной форме о его прекращении, либо о заключении нового договора.

01 июня 2016 года в адрес РГАУ МФЦ от Общества с ограниченной

ответственностью «Башкирские Телекоммуникационные Системы» (далее - ООО «БТС», Принципал 2) поступил ответ на размещенную публичную оферту (вх. № 970-2016-п от 01.06.2019 г.).

01 июня 2016 года на основании поступившего акцепта на Публичную оферту между ООО «БТС» и РГАУ МФЦ заключен агентский договор № 01/06 от 01.06.2016 г. (далее - Договор 2), в соответствии с которым Агент за вознаграждение по поручению, от имени и за счет Принципала 2 обязуется осуществлять действия по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком (СКЗИ) (далее - карта водителя) с последующей выдачей карты водителя заявителям, в соответствии с Порядком приема заявок на изготовление карт водителя для типовых тахографов с блоком СКЗИ (Приложение № 1 к Договору 2), согласованным Сторонами, а Принципал 2 обязуется выплатить Агенту вознаграждение в соответствии с положениями раздела 4 Договора 2.

В рамках Договора 2 между РГАУ МФЦ и ООО «БТС» заключены следующие дополнительные соглашения:

1. Дополнительное соглашение № 1 от 31.12.2016 г.;
2. Дополнительное соглашение № 2 от 26.12.2017 г.;
3. Дополнительное соглашение № 3 от 13.06.2018 г.;
4. Дополнительное соглашение № 4 от 06.07.2018 г. с приложениями № №1,2, 3,4, 5, 6, 7;
5. Дополнительное соглашение № 5 от 14.12.2018 г. с приложением № 1;
6. Дополнительное соглашение № 6 от 28.10.2018 г.

В соответствии с Дополнительным соглашением № 1 от 31.12.2016 г. Договор 2 вступает в силу с момента его подписания Сторонами и действует по 31.12.2017 г. Договор 2 считается ежегодно продленным на 1 год и на тех же условиях, если ни одна из сторон за 30 (тридцать) календарных дней до истечения срока не заявит в письменной форме о его прекращении, либо о заключении нового договора.

По состоянию на 10.12.2019 г. в филиалах и отделениях РГАУ МФЦ действия по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для типовых тахографов с блоком СКЗИ с его последующей выдачей осуществляется по поручениям, от имени и за счет ООО «Стандарт» и ООО «БТС» в рамках заключенных агентских договоров.

Распределение (разделение) оказания услуг для физических лиц на базе РГАУ МФЦ по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан между ООО «Стандарт» и ООО «БТС» в рамках заключенных агентских договоров осуществлено с учетом наличия/отсутствия заключенных ООО «Стандарт» и ООО «БТС» договоров с обслуживающими организациями, установивших в операционных залах РГАУ МФЦ

терминалов самообслуживания.

Вместе с тем, терминалы самообслуживания, установленные в отделениях РГАУ МФЦ, не являются собственностью РГАУ МФЦ. Обязанность по заключению договора с собственниками терминалов самообслуживания лежит на организации предоставляющих дополнительную (сопутствующую) услугу.

29 октября 2019 года с целью проведения пилотного проекта по модернизации взаимодействия с юридическими лицами, предоставляющими дополнительную (сопутствующую) услугу «Прием заявок на изготовление карт водителя для цифровых тахографов с блоком СКЗИ» РГАУ МФЦ издан приказ № 1323 «Об оптимизации предоставления дополнительной (сопутствующей) услуги в РГАУ МФЦ», в соответствии с которым с 30.10.2019 г. утвержден перечень филиалов и отделений, предоставляющих дополнительную (сопутствующую) услугу «Прием заявок на изготовление карт водителя для цифровых тахографов с блоком СКЗИ» согласно которому ООО «БТС» оказывает услуги в сорока отделениях и филиалах, которые расположены на территории Республики Башкортостан. ООО «Стандарт» оказывает услуги в тридцати восьми учреждениях РГАУ МФЦ, четырнадцать которых находятся в городе Уфа, остальные расположены на территории Республики Башкортостан.

С 30.10.2019 г. действия по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для типовых тахографов с блоком СКЗИ с последующей его выдачей осуществляются по поручению, от имени и за счет ООО «Стандарт» и ООО «БТС» в отделениях и филиалах РГАУ МФЦ согласно Приложению № 1 к приказу № 1323 от 29.10.2019 г.

28.01.2020 заключены Дополнительное соглашение № 9 к агентскому договору № 4920 от 11.01.2016 г. (далее - Дополнительное соглашение № 1) и Дополнительное соглашение № 7 от 28.01.2020 г. к агентскому договору 01/06 от 01.06.2016 г. с ООО «БТС» (далее — Дополнительное соглашение № 2), в соответствии с которыми ООО «Стандарт» и ООО «БТС» согласовали с РГАУ МФЦ перечень отделений и филиалов РГАУ МФЦ в которых последний от имени и за счет ООО «Стандарт» и ООО «БТС» осуществляет услуги, предусмотренные Договором 1 и Договором 2.

Таким образом, полученное ООО «Стандарт» и ООО «БТС» в рамках публичной оферты право на заключение агентского соглашения по оказанию услуг для физических лиц на базе РГАУ МФЦ по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан должно было окончить свое действие по истечении календарного года со дня его подписания.

Продление срока действия данных договоров путем заключения дополнительного соглашения при повторном продлении сроков действия указанных договоров приводит к выбору ООО «Стандарт» и ООО «БТС» не посредством проведения конкурса и публичной оферты, целью которых является обеспечение равных конкурентных условий для всех его участников, а путем принятия РГАУ МФЦ самостоятельного решения, что свидетельствует о возможной вероятности

наступления негативных последствий для конкурентной среды на соответствующем товарном рынке.

Без публичных процедур невозможно однозначно констатировать, что в случае их проведения отсутствовали бы желающие участвовать в борьбе за право оказывать соответствующие услуги.

Учитывая, что рынки оказания соответствующих услуг (работ) являются конкурентными, рассматриваемые действия РГАУ МФЦ приводят к перераспределению спроса на услуги в пользу лиц, заключивших агентские договоры, и могут привести к ущемлению законных прав и интересов иных участников данных рынков.

Единовременная публикация извещения о Публичной оферты 09.06.2015 г. и отзыва такого извещения 08 августа 2016 г. привело к тому, что оказанием услуг на данном рынке с 2016 года осуществлялось только ООО «Стандарт» и ООО «БТС», что прямо направлено на ограничение конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Учитывая изложенное, в действиях РГАУ МФЦ по заключению договоров в нарушение действующего законодательства без проведения конкурсного отбора содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Аналогичная позиция подтверждается решением Арбитражного суда Республики Бурятия Дело № А10-2568/2019 от 31.07.2019 г.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции предупреждает о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Для чего Республиканскому государственному автономному учреждению Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг совершить в течение 90 дней со дня получения настоящего Предупреждения следующие действия:

1. Принять меры по расторжению вышеуказанных договоров, заключенных с ООО «Стандарт» и ООО «БТС» на право заключения агентского соглашения по оказанию услуг для физических лиц на базе РГАУ МФЦ по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан;
2. Разработать единый порядок заключения договоров на организацию услуг по приему заявлений на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных

устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан;

3. Провести конкурентные процедуры по заключению агентского соглашения по оказанию услуг для физических лиц на базе РГАУ МФЦ по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан.
4. Ежегодно проводить конкурентный отбор на право заключения агентского соглашения по оказанию услуг для физических лиц на базе РГАУ МФЦ по приему заявлений от физических лиц на изготовление карты водителя для цифрового тахографа с блоком СКЗИ и карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах, производивших международные автомобильные перевозки (ЕСТР) с последующей выдачей карты водителя заявителям во всех филиалах и отделениях РГАУ МФЦ на территории Республики Башкортостан.

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

«...»