Организациям по списку

РЕШЕНИЕ

по жалобе № А-31/2019 на решение Владимирского УФАС России от 27.05.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства

№ К-870-05/2018

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «29» июля 2019 года.

Решение изготовлено в полном объеме «05» августа 2019 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: <"...">,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу ООО «Карат» на решение Владимирского УФАС России от 27.05.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № К-870-05/2018 в присутствии: от ООО «Карат» – <"...">, от ФГУП «ПВС» МВД России – <"...">; от Владимирского УФАС России: <"..."> (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено 04.07.2019 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

на рассмотрение Апелляционной коллегии в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступила жалоба ООО «Карат» на решение Владимирского УФАС России от 27.05.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № К-870-05/2018 (далее также — жалоба).

В соответствии с решением Владимирского УФАС России (далее - Решение) основанием для прекращения рассмотрения дела *№ К-870-05/2018* по признакам нарушения ФГУП «ПВС» МВД России части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) послужило отсутствие нарушения антимонопольного законодательства в действиях ФГУП «ПВС» МВД России.

Заявитель с Решением не согласен, считает, что указанный акт нарушает единообразие практики применения антимонопольного законодательства и просит Решение отменить.

В ходе рассмотрения жалобы Апелляционной коллегией установлено

следующее.

Во Владимирское УФАС России поступило обращение ООО «Карат» (далее — Заявитель) о признаках нарушения антимонопольного законодательства действиями ФГУП «ПВС» МВД России.

Согласно обращению Заявителя, ООО «Карат» является организацией, привлекающей иностранную рабочую силу, в ее адрес поступают жалобы от иностранных граждан на деятельность миграционного центра, расположенного по адресу: г. Владимир, ул. Вокзальная, д. 6 о том, что фактически государственную услугу по оформлению и выдаче патентов иностранным гражданам осуществляет не уполномоченная организация - филиал по Владимирской области ФГУП «ПВС» МВД России, а ООО «Содействие 33- Плюс», с которым ФГУП «ПВС» МВД России заключило лицензионный договор от 08.04.2016 № 160-ЛД/33. Заключение лицензионного договора опосредует передачу ФГУП «ПВС» МВД России части функций уполномоченной организации по оказанию иностранным гражданам государственных услуг ООО «Содействие 33-Плюс».

Изучив Устав ФГУП «ПВС» МВД России, Положение о филиале по Владимирской области ФГУП «ПВС» МВД России, лицензионный договор № 160-ЛД/33, заключенный с ООО «Содействие 33- Плюс», Владимирское УФАС России пришло к выводу о наличии в действиях ФГУП «ПВС» МВД России признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и выдало предупреждение о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Предупреждение в установленный срок исполнено не было, в связи с чем Владимирское УФАС России возбудило дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ФГУП «ПВС» МВД России по признакам нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела Владимирским УФАС России было установлено, что 08.04.2016 между ФГУП «ПВС» МВД России и ООО «Содействие 33-Плюс» заключен лицензионный договор № 160-ЛД/33 (далее — Договор № 160-ЛД/33) предоставляющий Лицензиату - (ООО «Содействие 33-Плюс») право использования Программного продукта «Оптикард» в целях передачи информации в электронном виде в организацию, уполномоченную субъектом Российской Федерации оказывать услуги в сфере миграции, а Лицензиат обязуется уплачивать Лицензиару - (ФГУП «ПВС» МВД России) вознаграждение за предоставленное право в размере и сроки, установленные в настоящем

Договоре.

В пункте 7.2 Договора указано, что Договор вступает в силу с 17.02.2016 и действует неопределенный срок.

Право использования программного продукта, предоставляемое лицензиату по договору, ограничено пределами использования функционального контура, указанного в пункте 6.1 настоящего договора (пункт 4.3 договора № 160-ЛД/33 от 08.04.2016).

В соответствии с пунктом 6.1 Договора № 160-ЛД/33 за предоставление права использования программного продукта лицензиат выплачивает предприятию вознаграждение.

Согласно приложению № 1 к Договору № 160-ЛД/33 назначением программы для ЭВМ «Оптикард», право использования которой предоставлено по договору, является автоматизация функционала по подготовке регламентированного пакета документов, необходимых для получения государственных услуг в ФМС России, для их последующей подачи в ФМС России и ее территориальные подразделения.

В рамках функционального контура «Трудовая миграция» указанной программы реализован процесс, связанный с подготовкой пакета документов, необходимых для оформления документов для получения разрешения на работу, для получения патента и для постановки на миграционный учет.

Действия по заключению лицензионного договора № 160-ЛД/33 от 08.04.2016 Владимирским УФАС России рассматривались по признакам нарушения, установленного частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в силу которой запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Владимирское УФАС России установило, что ФГУП «ПВС» МВД России является коммерческой организацией, создано в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 05.11.2009 № 1638-р, находится в ведении Министерства внутренних дел РФ в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.05.2016 № 1025-р.

Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16.03.2017 № 131 утвержден устав ФГУП «ПВС» МВД России. Согласно пунктам 12.1, 12.2 Устава основными целями и предметом деятельности ФГУП «ПВС» МВД России являются оказание физическим и юридическим лицам информационных и консультационных услуг в сфере миграции, оказание услуг по оформлению заявлений и иных документов, подаваемые в территориальные органы МВД России при получении государственных услуг в сфере миграции.

В силу пункта 14.1 Устава ФГУП «ПВС» МВД России осуществляет следующие виды деятельности: оказывает услуги информационно-консультационного характера по вопросам въезда, пребывания, временного или постоянного проживания, осуществления трудовой деятельности, получения гражданства, статуса вынужденного переселенца, беженца, осуществление миграционного и регистрационного учета, а также по вопросам прохождения обязательной государственной дактилоскопической регистрации и оформления паспортно-визовых документов. На основании пункта 14.2 Устава оказывает услуги по оформлению и сопровождению заявлений, анкет и иных документов, связанных с получением государственных услуг по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации, оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, по оформлению и выдаче паспортов гражданам Российской Федерации, выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и иных государственных услуг, предоставляемых территориальными органами МВД России. В соответствии с пунктом 14.17 Устава участвует в предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента и фотографирование иностранных граждан, обращающихся за получением патента. Также в соответствии с пунктом 14.21 Устава оказывает услуги по оформлению и сопровождению заявлений, анкет и иных документов, связанных с получением паспортно-визовых документов, необходимых для выезда за пределы РФ.

В пункте 13 Устава ФГУП «ПВС» МВД России обеспечивает предоставление услуг без права привлечения третьих лиц.

ФГУП «ПВС» МВД России на территории Владимирской области имеет филиал, который осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным приказом генерального директора ФГУП «ПВС» МВД России от 20.04.2017 г. №10/99.

Постановлением Губернатора Владимирской области от 31.12.2014 № 1398 ФГУП «ПВС» МВД России определено уполномоченной организацией, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляющей прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывающей содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании.

29.01.2015 Администрацией Владимирской области и ФМС России заключено Соглашение о взаимодействии, предусматривающее участие на территории области ФГУП «ПВС» МВД России в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патента, а также оказание ему содействия в проведении дактилоскопической регистрации иностранных граждан и их фотографировании, без права привлечения третьих лиц.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, регулируются Федеральным законом от 27.07.2019 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Исходя из пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2019 № 210-ФЗ под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, понимается деятельность по реализации функций указанного органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Действие закона распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 указанного закона государственных и муниципальных услуг. Исходя из положений статей 1, 2, 6, 7, 10, 16 Федерального закона от 27.07.2019 № 210-ФЗ следует, что государственные и муниципальные услуги могут оказываться только определенной категорией лиц - органом, предоставляющим

государственную или муниципальную услугу, либо подведомственной такому органу организацией, участвующей в предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Согласно подпункту 49 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699, Министерство внутренних дел России осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания; выдачу, приостановление срока действия, аннулирование разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выдачу и аннулирование разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности. Таким образом, оказание государственных услуг в сфере миграции на территории Владимирской области осуществляется подразделениями по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел России по Владимирской области.

Из статьи 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» следует, что оформление и выдача иностранным гражданам патентов является государственной услугой. Участвовать в осуществлении полномочий по предоставлению данной государственной услуги вправе лишь уполномоченная на то организация, на основании соглашения о взаимодействии между федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и субъектом Российской Федерации. В соответствии с частью 9 статьи 13 Федерального закона № 115-ФЗ на основании соглашения о взаимодействии между федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и субъектом Российской Федерации уполномоченная данным субъектом Российской Федерации организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе, осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании. Указанные участие и содействие осуществляется без привлечения средств федерального бюджета.

Таким образом, оформление и выдача иностранным гражданам патентов является государственной услугой, участвовать в осуществлении

полномочий по предоставлению которой вправе лишь уполномоченная на то организация на основании соглашения о взаимодействии между федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и субъектом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 210-ФЗ органы, предоставляющие государственные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

В соответствии с Приказом МВД России от 20.10.2017 № 800 необходимые и обязательные услуги для предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации нормативными правовыми актами не предусмотрены.

Вместе с тем, административным регламентом установлен исчерпывающий перечень административных процедур (действий). Так, в соответствии с пунктом 69 Административного регламента предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры: прием и регистрация заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги; формирование и направление межведомственных запросов в органы, участвующие в предоставлении государственной услуги; рассмотрение заявления о предоставлении государственной услуги; оформление и выдача документов; аннулирование патента.

Согласно пункту 70 Административного регламента основанием для начала административной процедуры является поступление в подразделение по вопросам миграции заявления о предоставлении государственной услуги либо составленного в произвольной форме заявления об аннулировании патента. Поскольку предоставление государственной услуги по выдаче патента иностранным гражданам начинается только с административной процедуры приема и регистрации заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, то подготовка заявления на выдачу (переоформление) патента и содействие в формировании необходимого комплекта документов для получения иностранным гражданином патента не является частью государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Кроме того, в материалы дела ФГУП «ПВС» МВД России представлено

письмо от 31.01.2019 № 24/3-738 в котором Управление по вопросам миграции УМВД России по Владимирской области, основываясь на действующих нормативно-правовых актах, Административном регламенте, утвержденном Приказом МВД РФ от 20.10.2017 № 800 указывает, что заполнение необходимых заявлений и сбор документов иностранным гражданином (лицом без гражданства) лично, либо при участии сторонних лиц и организаций частью государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации не является.

Учитывая, что подготовка заявления на выдачу (переоформление) патента и содействие в формировании необходимого комплекта документов для получения иностранным гражданином патента в силу действующего законодательства не является частью государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации ФГУП «ПВС» МВД России не могло передать функцию по оказанию государственной услуги ООО «Содействие 33- Плюс» путем заключения договора № 160-ЛД/33 от 08.04.2016.

Также *в ходе рассмотрения Владимирским УФАС России дела ФГУП ПВС МВД России представлено соглашение от 02.04.2018 о расторжении лицензионного договора № 160-ЛД/33 от 08.04.2016.*

Лицензионный договор № 160-ЛД/33 от 08.04.2016 указывался заявителем ООО «Карат» в жалобе, был запрошен Владимирским УФАС России и явился документальным основанием выдачи предупреждения.

Предупреждение № 02/3704-елр, предшествующее возбуждению дела выдано 01.08.2018.

Следовательно, на момент выдачи предупреждения 01.08.2018 лицензионный договор № 160-ЛД/33 от 08.04.2016 прекратил свое действие.

Владимирское УФАС России при решении вопроса о необходимости выдачи предупреждения пришло к выводу, что расторжение сторонами лицензионного договора № 160-ЛД/33 от 08.04.2016 до выдачи предупреждения указывает на несоответствие предупреждения от 01.08.2018 № 02/3704-елр критерию исполнимости и требованиям статьи 39^1 Закона о защите конкуренции.

В силу части 2 статьи 39^1 Закона о защите конкуренции принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении

статьи 15 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения, соответствующего действующему законодательству не допускается.

На основании указанных обстоятельств Владимирское УФАС России пришло к выводу об отсутствии в действиях ФГУП «ПВС» МВД России нарушения антимонопольного законодательства, установленного частью 3 Закона о защите конкуренции и приняло решение о прекращении рассмотрения дела.

Изучив жалобу на решение Владимирского УФАС России от 26.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № К-870-05/2018, Апелляционная коллегия приходит к следующим выводам.

Согласно пункту 2 части 4 статьи 23 Закона о защите конкуренции коллегиальный орган пересматривает решения и (или) предписания территориальных органов ФАС России по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов и Центрального банка Российской Федерации.

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 25.07.2002 года № 115-ФЗ), который регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Согласно требованиям Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, вправе осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу или патента.

В соответствии с пунктом 19 Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 20.10.2017 № 800 (далее - Регламент), государственная услуга по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации предоставляется МВД России. Непосредственное предоставление государственной услуги осуществляется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне.

В пункте 20 Регламента установлено, что в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги может участвовать уполномоченная организация на основании соглашения о взаимодействии между МВД России и субъектом Российской Федерации.

Принимая во внимание положения Приказа МВД России от 20.10.2017 № 800, согласно которому необходимые и обязательные услуги для предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации нормативными правовыми актами не предусмотрены, Регламентом установлен исчерпывающий перечень административных процедур (действий).

Так, в соответствии с пунктом 69 Регламента предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры:

– прием и регистрация заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги;

– формирование и направление межведомственных запросов в органы, участвующие в предоставлении государственной услуги;

– рассмотрение заявления о предоставлении государственной услуги;

– оформление и выдача документов;

– аннулирование патента.

Вместе с тем, в пункте 69.1 Регламента установлено, что началом административной процедуры по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов является прием и регистрация

заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

Согласно пункту 70 Регламента основанием для начала административной процедуры является поступление в подразделение по вопросам миграции заявления о предоставлении государственной услуги либо составленного в произвольной форме заявления об аннулировании патента.

Поскольку предоставление государственной услуги по выдаче патента иностранным гражданам начинается только с административной процедуры приема и регистрация заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, то следовательно подготовка заявления на выдачу (переоформление) патента и содействие в формировании необходимого комплекта документов для получения иностранным гражданином патента не является частью государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Согласно пункту 73 Регламента должностное лицо, принявшее к рассмотрению заявление о предоставлении государственной услуги вносит сведения о приеме документов в информационную систему МВД России, используемую для предоставления государственных услуг, а также в журнал учета приема заявлений и выдачи патентов.

В соответствии с пунктом 96 Регламента все этапы технологического процесса обработки документов, связанные с предоставлением государственной услуги, фиксируются в информационной системе МВД России.

Таким образом, исходя из статуса и выполняемых ООО «Содействие 33-Плюс» функций, как они определены в нормах Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ и административного регламента, а также с учетом фактических обстоятельств, установленных антимонопольным органом в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, ООО «Содействие 33-Плюс» не является организацией, непосредственно участвующей в предоставлении государственной услуги (в том значении, которое определено Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ), то есть не участвует ни в осуществлении административных процедур по предоставлению государственной услуги, ни в деятельности по реализации функций федерального органа власти.

Руководствуясь вышеизложенным, Апелляционная коллегия соглашается с выводом Владимирского УФАС России об отсутствии в действиях ФГУП

«ПВС» МВД России признаков нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение Владимирского УФАС России от 27.05.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № К-870-05/2018 соответствует требованиям Закона о защите конкуренции и не нарушает единообразие практики применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу ООО «Карат» № А-31/2019 на решение Владимирского УФАС России от 27.05.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № К-870-05/2018 без удовлетворения.

<"...">

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.