

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ № 53/01/15-15/2023 О НАРУШЕНИИ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 12 апреля 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено 25 апреля 2023 года.

Комиссия Новгородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии:

<...> – руководитель Управления,

Члены Комиссии:

<...> – заместитель руководителя Управления - начальника отдела антимонопольного контроля Управления;

<...> – главный специалист-эксперт Управления,

в присутствии представителей:

от Управления МВД России по Новгородской области – начальника правового отдела УМВД России по Новгородской области <М...>, по доверенности №13 от 01.01.2021; заместителя начальника управления по вопросам миграции УМВД России по Новгородской области <И...> по доверенности №22 от 03.03.2023;

от ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» – <Л...> по доверенности №337/77 от 01.12.2022;

от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области – <Б...> по доверенности №2 от 21.02.2023.

Индивидуальный предприниматель <З...> на рассмотрении дела присутствовал лично.

Индивидуальный предприниматель <З...> на рассмотрении дела присутствовал лично.

Индивидуальный предприниматель <П...> на рассмотрении дела присутствовала лично.

Директор ООО «Эксперт» <З...> на рассмотрении дела присутствовал лично.

рассмотрев дело № 053/01/15-15/2023 по признакам нарушения Управлением МВД России по Новгородской области пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите

конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Новгородское УФАС России (далее — Управление) из Прокуратуры Великого Новгорода (письмо исх. от 26.08.2022 №20490022-3686ж-2022/20490001/Нр2-22) (письмо вх. от 05.09.2022 №4829), а также от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области (письмо исх. от 11.11.2022 Б/Н) (письмо вх. от 14.11.2022 №6097) поступили обращения хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) (далее – заявители) на действия Управления МВД России по Новгородской области (далее – УМВД) в части ограничения конкуренции действиями УМВД.

Как следует из содержания представленных обращений, в 2022 году в Великом Новгороде открылся филиал Санкт-Петербургского ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» (далее – ФГУП, Предприятие).

ФГУП оказывает платные услуги в сфере миграции аналогичные тем услугам, которые оказывают иностранным гражданам обратившиеся с заявлениями хозяйствующие субъекты, а также иные участники соответствующего товарного рынка.

Так, в ходе оказания ИП <З...> услуг иностранным гражданам по подготовке и оформлению документов, ему стали известны случаи отказов со стороны ФГУП иностранным гражданам, обращающимся в ФГУП, в приеме их заявлений надлежащей формы и фотографий, исполненных с участием ООО «Эксперт» и ИП <З...>.

В марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород было размещено объявление следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России». ИП <З...> полагает, что УМВД, разместив вышеуказанное объявление в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, создает конкурентное преимущество ФГУП на рынке оказания услуг по подготовке и оформлению документов иностранных граждан (мигрантов).

В Управление Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Новгородской области (письмо исх. от 11.11.2022 Б/Н) (письмо вх. от 14.11.2022 №6097) представлена сделанная ИП <З...> запись его телефонного разговора по номеру 980-994 с сотрудником (инспектором) УМВД, ответственным за оформление вида на жительство, в котором сотрудник (инспектор) сообщает, что за услугой по подготовке и оформлению документов иностранным гражданам следует обращаться по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7. Далее гражданин просит сотрудника (инспектора) сообщить ему дни и часы приема граждан по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7. Сотрудник (инспектор) сообщает гражданину, что не обладает такой информацией. Далее гражданин просит сотрудника (инспектора) назвать ему номер телефона, на который он может

позвонить и узнать дни и часы приема граждан по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7. Сотрудник (инспектор) сообщает гражданину, что сейчас посмотрит в коридоре помещения информацию о графике приема граждан. Далее гражданин спрашивает о том, что обратившись по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, будет ли он общаться с сотрудником УМВД. На что сотрудник (инспектор) поясняет, что по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7 находится паспортно-визовый сервис (ПВС), в котором принимают и оформляют документы. Далее гражданин просит пояснить, является ли паспортно-визовый сервис (ПВС) частной организацией или имеет принадлежность к УМВД. На что сотрудник (инспектор) поясняет, что ПВС это не частная организация, а это ПВС МВД РФ. Далее сотрудник (инспектор) называет номер телефона 8 (812)318-06-48, по которому можно позвонить в ПВС МВД.

Далее гражданин просит пояснить, куда он сейчас звонил. На что сотрудник (инспектор) пояснил, что в отдел УМВД, который находится в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, но документов здесь не принимают, а принимают в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД Российской Федерации.

Исходя из информации, размещенной в помещении УМВД, находящемся по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, телефонный номер 980-420 закреплен за начальником ОБТМ УМВД <С...>.

Тем же письмом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области представлена сделанная ИП <З...> запись телефонного разговора по номеру 980-420, закрепленному за начальником ОБТМ УМВД <С...>, в котором на вопрос ИП Зорькина <З...> о том, что действительно ли он позвонил в УМВД, расположенное в помещении на ул. Московская, д. 7, Великий Новгород, и может ли он предоставить документы, <С...> сообщила, что он позвонил в ОБТМ УМВД, расположенное в помещении на ул. Московская, д. 7, но по вопросу приема документов нужно обращаться не к ней. Кроме того, <С...> по собственной инициативе решила за гражданина, в какую организацию тот, по видимому, хотел дозвониться, и такой организацией она назвала ФГУП, хотя гражданин об этом и не спрашивал. Также, <С...> сообщила номер телефона 27-32-20, по которому нужно обратиться. Далее <З...> сказал, что в УМВД, находящейся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, ему сообщили, что нужно обратиться по адресу ул. Московская, д. 7, Великий Новгород. <С...> повторила, чтобы он звонил по номеру телефона, который она назвала.

Тем же письмом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области представлена сделанная ИП <З...> запись телефонного разговора по номеру 27-32-20, сообщенному начальником ОБТМ Скрылёвой О.А., в котором сотрудник ФГУП сообщает позвонившему о том, что все услуги ФГУП предоставит на месте в помещении по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, а также свои услуги в том же месте предоставит УМВД, так как его сотрудники (инспекторы) находятся в соседнем окошечке в одном помещении с работниками ФГУП. Далее в ходе телефонного разговора ИП <З...> сообщил, что он сам составит заявление, на что получил ответ о том, что никакое заявление ему составлять не нужно, так как такое самостоятельно оформленное заявление у него в ФГУП не примут, а заявление оформляют и делают фотографии сами сотрудники ФГУП, и эти услуги ФГУП платные. Помимо государственной пошлины, нужно отдельно оплатить услуги ФГУП. К инспектору сами не запишетесь, так как на прием к

инспектору граждане попадают сторого через ФГУП. Заявления на ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород не принимают, так как полномочия переданы ФГУП. ИП <З...> пояснил, что он подает документы в УМВД, а не во ФГУП, и зачем ему вообще этот ФГУП. Сотрудник ФГУП сообщает, что это регламентом предусмотрена передача документов через ФГУП в УМВД, а не непосредственно гражданином. Сотрудник ФГУП сообщил, что если собеседник не хочет оплачивать услуги ФГУП, то пусть позвонит в УМВД, находящееся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, и что, может, ему там предложат другой вариант и примут документы бесплатно.

Также ИП <З...> сообщает, что 11.11.2022 в 9 часов 48 минут в помещении по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, он со своим клиентом, отстояв живую очередь, попытался подать документы инспектору УМВД, но последний удалился. Через пять минут подошла начальник ОБТМ УМВД <С...>, с которой у ИП <З...> состоялся разговор, записанный им на диктофон телефона, следующего содержания. <С...> пояснила ИП <З...>, что документы подаются через уполномоченную организацию в соседнем окошке. ИП <З...> просил пояснить, куда ему следует подать уже подготовленный пакет документов гражданина – его клиента. <С...> еще раз сообщила, что документы подаются через уполномоченную организацию на согласование в УМВД, и она помнит, что ИП <З...> обращался к ней для разрешения его вопроса, и данный вопрос был согласован с вышестоящим руководством, и позиция осталась прежней: подача документов через ФГУП МВД России.

ИП <З...> полагает, что сотрудники УМВД своими действиями, а именно устными разъяснениями (консультированием) иностранных граждан о том, что им необходимо обращаться за услугами по подготовке и оформлению документов только в ФГУП, создают конкурентное преимущество ФГУП на рынке оказания услуг по подготовке и оформлению документов иностранных граждан.

ИП <З...> и иные организации, оказывающие аналогичные услуги, утрачивают значительную часть потенциальных клиентов, а также вынуждены производить возврат денежных средств иностранным гражданам за ранее предоставленные услуги.

Заявители ООО «Эксперт» и ИП <З...> просят проверить законность действий ФГУП, систематически нарушающих свободу конкуренции на рынке оказания услуг по приему и оформлению документов иностранных граждан, ненадлежащего исполнения УМВД возложенных на него функций по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов: патентов для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации; разрешений на временное проживание; вида на жительство и гражданство Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (далее - Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам 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, пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается создание дискриминационных условий.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции, дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции товар - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Из представленных по запросу Управления письмом УМВД (исх. №45/12426 от 23.09.2022 УМВД) (вх. №5219 от 27.09.2022 Управления) сведений и документов следует, что на основании договора безвозмездного пользования нежилым помещением от 09.02.2022 № 8, заключенного между ФГУП и УМВД, на территории ФГУП (Великий Новгород, ул. Московская, д. 7.) располагается отделение по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД, осуществляющее предоставление государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории области, ранее дислоцированное по адресу: г. Великий Новгород, ул. Б. Московская, д. 116, а также сотрудники управления по вопросам миграции, осуществляющие прием документов от иностранных граждан на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданство Российской Федерации.

Таким образом, УМВД получив в безвозмездное пользование часть площадей в том же здании, где размещается ФГУП, разместило на этой площади сотрудников ОБТМ УМВД, которые, в свою очередь, имеют возможность контактировать и обмениваться документами и информацией (сведениями), в том числе в электронном виде посредством программного обеспечения, доступного только УМВД и ФГУП. Указанное обстоятельство обеспечивает ФГУП конкурентное преимущество перед иными хозяйствующими субъектами-конкурентами, которое выражается в том, что иностранные граждане сотрудники УМВД информируют (ориентируют) по телефону и при личном приеме о том, что иностранные граждане могут получить все необходимые услуги, предоставляемые ФГУП и УМВД в одном помещении, а также, что такие услуги можно получить только через ФГУП, а также в предоставлении работникам ФГУП возможности контактировать и обмениваться документами и информацией (сведениями), в том числе в электронном виде, посредством программного обеспечения с сотрудниками (инспекторами) ОБТМ УМВД и, таким образом упрощая (ускоряя) процедуру передачи документов в УМВД, обеспечивают приток потенциальных клиентов для ФГУП, и в то же время формируют у иностранных граждан осознание (понимание) того, что обращаться им в иные организации бесполезно.

Таким образом, УМВД, разместив в одном помещении с ФГУП своих сотрудников, которые информируют (ориентируют) о том, что иностранные граждане могут получить все необходимые услуги, предоставляемые ФГУП и УМВД в одном

помещении, а также, что такие услуги можно получить только через ФГУП и что обращаться им в иные организации бесполезно, тем самым создает дискриминационные условия для ООО «Эксперт», ИП Зорькина С.С. и иных хозяйствующих субъектов – участников рынка.

Кроме того, сотрудники УМВД, находящееся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, за получением услуг направляют граждан на ул. Московская, д. 7, Великий Новгород, то есть по месту нахождения ФГУП.

В результате сравнительного анализа сведений, приводимых в таблицах №1, №2, №3, №4 (письмо УМВД исх. №45/12426 от 23.09.2022), о количестве принятых УМВД заявлений иностранных граждан очевидно, что, начиная с марта 2022 года, количество заявлений иностранных граждан оформленных и поступивших из ФГУП в УМВД, значительно возросло, при этом, начиная с марта 2022 года, количество поступивших в УМВД, минуя ФГУП, заявлений иностранных граждан значительно снизилось.

При таких обстоятельствах прослеживается причинно-следственная связь между снижением количества поступивших в УМВД заявлений непосредственно от иностранных граждан и началом работы с марта 2022 года в Великом Новгороде ФГУП.

Постановлением Правительства Новгородской области от 04.03.2022 № 97 «О внесении изменения в постановление Правительства Новгородской области от 28.04.2017 № 148» ФГУП определено уполномоченной организацией, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов. Данное постановление Правительства Новгородской области стало основанием для заключения 26.04.2022 Соглашения о взаимодействии между МВД России и Новгородской областью, предусматривающего участие уполномоченной данным субъектом РФ организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов.

До начала работы ФГУП уполномоченной организацией в части содействия в предоставлении соответствующих государственных услуг являлось ГОАУ МФЦ. При этом обращений от граждан и организаций о том, что УМВД отказывает в приеме документов не поступало, из чего можно сделать вывод о том, что дискриминация иных хозяйствующих субъектов началась с появлением в Новгородской области филиала ФГУП и назначения ФГУП уполномоченной организацией.

По запросу Управления УМВД представлены письменные пояснения (исх. от 24.10.2022 №45/13829) (вх. №5866 от 01.11.2022 Управления), из которых следует, что личный состав УМВД ориентирован на разъяснение иностранным гражданам действующих норм миграционного законодательства, в том числе о возможности оказания физическим и юридическим лицам информационных и консультационных услуг в сфере миграции, а также оказание услуг по оформлению заявлений и иных документов на площадках ФГУП.

Принимая во внимание эти пояснения УМВД, очевидно, что, помимо начала функционирования самого ФГУП, обстоятельством, приведшим к значительному росту количества обращений иностранных граждан непосредственно в ФГУП,

является протекция (преимущество) со стороны УМВД, выразившаяся в размещении в марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, объявления следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России», также в информировании сотрудниками (инспекторами) УМВД и работниками ФГУП иностранных граждан по телефону и при непосредственном обращении в УМВД и ФГУП о том, что прием документов осуществляется только через ФГУП, а также в размещении сотрудников (инспекторов) УМВД на территории одного из хозяйствующих субъектов – участников рынка, а именно, на территории ФГУП.

Таким образом, УМВД разместив в марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, объявления следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России», тем самым создает дискриминационные условия для ООО «Эксперт», ИП Зорькина С.С. и иных хозяйствующих субъектов – участников рынка в сравнении с ФГУП.

УМВД, отказывая в приеме документов у иностранных граждан, оформленных без участия ФГУП, тем самым создает дискриминационные условия для ООО «Эксперт», ИП <З...> и иных хозяйствующих субъектов – участников рынка в сравнении с ФГУП.

ФГУП является хозяйствующим субъектом – конкурентом по отношению к ООО «Эксперт» и ИП <З...> на рассматриваемом рынке. При этом в результате вышеуказанных совершаемых УМВД действий в пользу ФГУП последний получает конкурентное преимущество перед хозяйствующими субъектами – конкурентами, оказывающими услуги иностранным гражданам на рынке услуг по подготовке и оформлению документов иностранным гражданам.

Таким образом, вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о наличии в действиях УМВД признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в размещении в марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород объявления следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России», а также в информировании сотрудниками (инспекторами) УМВД иностранных граждан по телефону и при непосредственном обращении в УМВД о том, что прием документов осуществляется только через ФГУП, а также в размещении на территории ФГУП подразделения УМВД, осуществляющего государственные услуги в миграционной сфере, а также в предоставлении исключительно ФГУП возможности пользования общей с УМВД компьютерной программой при оказании государственных услуг в миграционной сфере. Вышеуказанное привело или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе, вытеснению с рынка конкурентов ФГУП.

В соответствии с частью 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей,

антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

В связи с наличием в вышеуказанных действиях (бездействии) УМВД, выразившихся в создании дискриминационных условий для деятельности хозяйствующих на рынке оказания услуг в сфере оформления документации для миграционного учета, Новгородским УФАС России было выдано предупреждение (исх. №5141 от 22.11.2022 Управления) о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) и с этой целью в срок до 31.12.2022:

- при консультировании граждан по вопросу предоставления государственных услуг в сфере миграции, предоставление которых в силу положений нормативных правовых актов, в частности административных регламентов, допускается по личному посещению гражданина (иностранного гражданина) отдела подразделения по вопросам миграции, прекратить указание должностными лицами на необходимость обращения опосредованно, через ФГУП;

- принять меры для исключения практики необоснованной переадресации граждан (иностранных граждан) во ФГУП и с данной целью ознакомить под роспись ответственных должностных лиц о необходимости соблюдения требований административных регламентов и недопустимости переадресации граждан в адрес ФГУП в тех случаях, когда гражданин (иностранный гражданин) имеет законное право обратиться непосредственно в подразделение УМВД по вопросам миграции;

- прекратить размещение в помещениях УМВД объявлений о деятельности ФГУП;

- прекратить размещение в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП или иными хозяйствующими субъектами – участниками данного товарного рынка, подразделений УМВД по вопросам миграции.

О выполнении предупреждения УМВД должно было сообщить в Новгородское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В Управление поступило письмо УМВД (исх. от 30.12.2022 №1/1805) (вх. от 30.12.2022 №7135), из которого следует, что должностные лица подразделений по вопросам миграции УМВД на рабочем совещании у и.о. начальника управления по вопросам миграции УМВД от 5 декабря 2022 года дополнительно ориентированы на разъяснение иностранным гражданам и лицам без гражданства норм действующего миграционного законодательства, в том числе при консультировании по вопросам предоставления государственных услуг в сфере миграции, предоставление которых в силу положений нормативных правовых актов

Российской Федерации, в частности административных регламентов, допускается по личному посещению иностранными гражданами подразделений по вопросам миграции, без указания на непосредственное обращение во ФГУП.

В части консультирования граждан по вопросу предоставления

государственных услуг в сфере миграции должностными лицами УМВД и перенаправление иностранных граждан за их получением в структурное подразделение УВМ УМВД, территориально расположенное в помещении, арендованном УМВД во ФГУП по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7 на основании договора безвозмездного пользования нежилых помещений от 9 февраля 2022 года №8, допускалось исключительно в связи изменением места дислокации отделения по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД с 1 марта 2022 года.

Указание данного адреса относимо к УВМ УМВД, а не к ФГУП, поскольку именно там размешено отделение по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД, о чем имеется информация на официальном сайте УМВД.

Размещение в помещениях УМВД (Великий Новгород, ул. Большая Московская, д. 116/2) объявления о деятельности ФГУП носило исключительно информационный характер в связи с началом осуществления деятельности ФГУП на территории Новгородской области.

В настоящее время для иностранных граждан обеспечивается вариативность в зависимости от их волеизъявления: обратиться лично в подразделение по вопросам миграции УМВД либо воспользоваться услугами ФГУП.

Кроме того, с должностными лицами УМВД, ответственными за организацию предоставления государственных услуг в сфере миграции, в рамках служебной подготовки 15 декабря 2022 года проведено дополнительное занятие по изучению административных регламентов по направлениям деятельности с указанием о недопустимости переадресации иностранных граждан во ФГУП, непосредственно обратившихся в миграционный орган.

Содержащееся в предупреждении Управления требование о прекращении размещения в помещениях, занятых ФГУП, подразделений УМВД фактически сводится к требованию о расторжении заключенных договоров, в силу чего, по мнению УМВД, не соотносится с нормами гражданского законодательства. Буквальное следование требованию, изложенному в предупреждении Управления, по мнению УМВД, приведет к срыву оказания государственных услуг, так как в пользовании УМВД в настоящее время отсутствуют служебные помещения для размещения сотрудников отделения по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД. УМВД полагает, что в его действиях (бездействии) отсутствуют признаки нарушения требований антимонопольного законодательства.

В Управление поступили письма ИП <З...> (исх. от 13.01.2023 Б/Н) (вх. от 13.01.2023 №№1127, 1115), из которых следует, что, если формально отвечать на вопрос, произошли ли изменения в связи с выдачей предупреждения УМВД, то в период с 19.12.2022 года с отказами не сталкивались. Но нужно понимать, что не сталкивались с отказами по причине того, что ни одного человека за услугами по

заполнению заявлений для целей получения патента или изготовлению фотографий не обращалось.

На протяжении длительного срока, уже более 9 месяцев сотрудники УВМ УМВД пытаются поменять действующий порядок получения государственных услуг. Своими действиями в части информирования граждан относительно мест обращения и с помощью усложнения существующих процедур, выраженной либо в полном отказе в приёме, или в невозможности записаться на подачу документов напрямую в УВМ УМВД в адекватные сроки (в течение месяца).

Действия по дискриминации организаций-участников рассматриваемого рынка, отличных от ФГУП, принесли определенный негативный эффект, а именно у большинства иностранных граждан формируется неправильное представление о том, что они не смогут получить государственную услугу по вопросам миграции минуя посредников в лице ФГУП.

В декабре 2022 года произошли некоторые улучшения, после вынесения предупреждения, частично была возобновлена запись на приём со стороны УМВД и приём заявлений минуя посредников, в лице уполномоченной организации ФГУП, «частично» возобновлён, потому что часы приёма граждан с марта 2022 года (в момента переезда части сотрудников УВМ УМВД на территорию организации ФГУП) был изменен на следующий:

Понедельник, среда, пятница - с 9:00 - 11 :00; Вторник- с 14:00 - 16:00;

Четверг - не приёмный день;

Суббота, воскресенье - выходные дни; Итого 8 приёмных часов в неделю.

Для сравнения график приёмных часов до начала функционирования ФГУП, до марта 2022 года:

Понедельник - выходной;

Вторник - с 10:00 до 13:00; 16:00 - 19:00; Среда - с 9:00 до 13:00;

Четверг - не приёмный день;

Пятница - с 10:00 до 13:00; 16:00 - 19:00; Суббота - с 9:00 до 13:00;

Воскресенье - выходной день;

Итого 20 приёмных часов в неделю.

Можно сделать вывод о том, что УМВД сокращением часов приёма для обычных граждан с 20 часов до 8 часов предоставило необоснованное преимущество в пользу ФГУП, данный способ усложнения процедуры обращения напрямую в УМВД за получением государственных услуг для трудовых мигрантов способствует принуждению их к выбору в пользу ФГУП и продолжает действовать до сих пор.

Следующей и возможно главной причиной сохранения дискриминационных условий созданных ранее УМВД является нахождение инспекторов УМВД на

территории ФГУП.

Даже после вынесения предупреждения своё удобное разве что для взаимодействия с ФГУП и создания дискриминационных условий местоположение инспекторы УМВД не изменили и продолжают находиться в дальнем конце длинного коридора. Добраться до конца «лабиринта» обычному иностранцу затруднительно: сложности с записью на приём, которая не всегда подходит по срокам, бывает и полностью отсутствует на нужную дату, и сокращенные часы приёма граждан, «приветливый» консультант, навязывающий платные услуги и глобальная путаница с нахождением инспекторов УМВД в стенах коммерческой организации.

В Управление поступило письмо ООО «Эксперт» (исх. от 16.01.2023 Б/Н) (вх. от 23.01.2023 №252), из которого следует, что в отделениях по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД заявления иностранных граждан на получение вида на жительство, гражданства, разрешения на временное проживание, оформленные ООО «Эксперт», также, как и раньше, минуя ФГУП, не принимают.

Режим работы в отделениях по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД не изменился. Создаются условия для того, чтобы иностранные граждане обращались только во ФГУП, от которого в отделениях по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД принимают документы в любое рабочее время. Короткий временной промежуток для приема документов на патент не позволяет сдать и получить патент иностранным гражданам в установленные законом сроки без нарушений законодательства в сфере миграции в отделениях по вопросам трудовой миграции.

Проанализировав вышеуказанные письменные пояснения УМВД, приняв во внимание письменные пояснения ИП <З...> и ООО «Эксперт», Управлением были сделаны следующие выводы.

Доводы УМВД со ссылкой на положения статьи 433 ГК РФ о свободе заключения договора в данном случае не имеют правового значения, поскольку в силу части 1 статьи 10 ГК РФ не допускается осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Учитывая конкретные обстоятельства, а именно:

- УВМ УМВД осуществляет оказание государственных услуг, предусматривающих прием граждан (иностранцев, лиц, претендующих на получение гражданства, трудовых мигрантов) фактически в одном помещении с коммерческой организацией;

- услуги данной коммерческой организации неразрывно связаны с получением гражданами государственных услуг, оказываемых УВМ УМВД;

- коммерческая организация предоставляет услуги также непосредственно в помещениях, расположенных совместно с помещениями, где оказываются

госуслуги УВМ УМВД.

Таким образом, данный хозяйствующий субъект получает конкурентные преимущества перед всеми остальными участниками соответствующего рынка, в первую очередь, в результате действий УВМ УМВД, которое разместило свои подразделения в помещениях хозяйствующего субъекта.

Такие преимущества выражаются в том, что для граждан и иных лиц, обращающихся за получением государственной услуги, местоположение ФГУП «ПВС», располагающегося в одном помещении с УМВД, является наиболее и исключительно привлекательным.

Кроме того, расположение в одном помещении дополнительно, с точки зрения потребителя, не обладающего специальными юридическими познаниями, создает впечатление единства деятельности ФГУП «ПВС» и УМВД. Данные обстоятельства безусловно влекут перераспределение спроса в пользу ФГУП «ПВС» от иных хозяйствующих субъектов – участников рынка, что подтверждается данными за 2022 год.

Иными словами, ФГУП «ПВС» получает условия продажи (реализации) своих услуг, при которых данное учреждение находится в неравном (преимущественном) положении по сравнению со всеми остальными участниками рынка.

Действующее законодательство не содержит исключений для возможности предоставления таких преимущественных условий любым хозяйствующим субъектам, в том числе созданным (учрежденным) самим органом, допускающим нарушение.

В данной связи доводы о том, что одной из целей деятельности ФГУП «ПВС» является выполнение работ и оказание услуг для нужд подразделений МВД России, оказывающих услуги в сфере миграции, не имеет правового значения и не исключает действие запретов, установленных антимонопольным законодательством.

Вопреки позиции УМВД, выданное Предупреждение не содержало требований о расторжении договора, поскольку на момент получения Предупреждения действовал предшествующий договор безвозмездного пользования нежилым помещением с ФГУП «ПВС» от 22.02.2022, срок действия которого истек 30.11.2022.

Предупреждение Новгородского УФАС России было выдано 22.11.2022 (исх. № 5141/02), получено УМВД 24.11.2022.

Вместе с тем, 01.12.2022 был заключен новый договор безвозмездного пользования нежилым помещением от 01.12.2022 на тех же условиях.

Таким образом, руководствуясь требованиями Предупреждения, у УМВД была возможность не заключать новый договор, либо заключить его на срок, ограниченный сроком действия предупреждения, с перспективой смены места дислокации соответствующих подразделений УВМ УМВД. Однако, договор заключен на срок по 31.10.2023.

Кроме того, предупреждение касалось именно размещения подразделений по вопросам миграции, а не в целом прекращения аренды данного помещения для

иных нужд УМВД.

Именно по данной причине одним из требований Предупреждения являлось, в том числе, прекращение размещения в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» или иными хозяйствующими субъектами – участниками товарного рынка, подразделений УМВД по вопросам миграции, что отвечает вышеуказанному критерию создания дискриминационных условий.

В данном случае следует отделять практику, когда государственный орган целенаправленно занимает помещения хозяйствующего субъекта, от не связанной с действиями государственного органа практики размещения в близлежащих к государственному органу помещениях/зданиях и т.п. объектах недвижимости, что является результатом самостоятельных действий хозяйствующего субъекта, направленных на получение конкурентных преимуществ за счет более выгодного с точки зрения потребительского спроса местоположения.

В рассматриваемом же случае, когда именно действия государственного органа соответствуют интересам одного хозяйствующего субъекта, надлежит констатировать признаки нарушения требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях УМВД.

Доводы УМВД о том, что буквальное исполнение Предупреждения повлекло бы перебои с предоставлением государственных услуг, несостоятельны, поскольку УМВД имело возможность ходатайствовать о продлении срока исполнения предупреждения в адрес Новгородского УФАС России.

На основании вышеизложенного Управление посчитало, что выданное предупреждение УМВД не было исполнено в полном объеме, а именно не прекращено: размещение в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» или иными хозяйствующими субъектами – участниками данного товарного рынка, подразделений УМВД по вопросам миграции; указание должностными лицами УМВД на необходимость обращения в УВМ УМВД опосредованно, через ФГУП «ПВС», что подтверждается письменными пояснениями, изложенными в письме УМВД от от 30.12.2022 №1/1805, а также письменными пояснениями представленными ИП <З...> и ООО «Эксперт» в январе 2023 года то есть после срока установленного для исполнения предупреждения.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

В связи с невыполнением УМВД в установленный срок выданного Управлением предупреждения издан приказ Новгородского УФАС России от 26.01.2023 № 04/2023 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Управлением МВД России по Новгородской области пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением о времени и месте рассмотрения дела №053/01/15-15/2023 от

31.01.2023 №311/02 рассмотрение дела назначено на 21 февраля 2023 года.

На определение о времени и месте рассмотрения дела №053/01/15-15/2023 от 31.01.2023 №311/02 в Управление поступили письменные пояснения УМВД от 17.02.2023 №22/ДСП (вх. от 17.02.2023 №720).

21.02.2023 на рассмотрении дела № 053/01/15-15/2023 представитель УМВД пояснил Комиссии, что поддерживает доводы, изложенные в ранее представленных УМВД письменных пояснениях, в полном объеме.

Определением об отложении рассмотрения дела №053/01/15-15/2023 от 27.02.2023 №747/02 рассмотрение дела назначено на 15 марта 2023 года.

На определение об отложении рассмотрения №053/01/15-15/2023 от 27.02.2023 №747/02 в Управление поступили письменные пояснения УМВД (исх. от 14.03.2023 №45/2588) (вх. №1149 от 14.03.2023 Управления), из которых следует, что в соответствии с требованиями Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», пунктами 48-51 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации 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 05.10.2020 №695, предварительная запись на подачу заявления о предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации осуществляется посредством Единого портала государственных услуг, телефонной связи, либо при личном обращении заявителя в отделение по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД.

В соответствии с пунктом 49 Административного регламента максимальный срок ожидания в очереди при подаче документов на получение государственной услуги и при получении результата предоставления государственной услуги - 15 минут.

Таким образом, за 1 час сотрудник подразделения по вопросам миграции может предоставить государственную услугу 4 иностранным гражданам.

Фактически среднее время при подаче документов иностранным гражданином на получение государственной услуги составляет 12 минут. При получении результата предоставления государственной услуги (выдача патента) - 4 минуты.

Таким образом, в среднем один сотрудник отделения трудовой миграции за 1 час приема обслуживает от 9 до 15 заявителей. В соответствии с пунктом 18 Административного регламента непосредственное предоставление государственной услуги осуществляется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне: на территории Новгородской области - отделением по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД России по Новгородской области.

Территориальные органы МВД России на районном уровне участвуют в предоставлении государственной услуги по решению руководителя (начальника) соответствующего территориального органа МВД России на региональном

уровне.

На территории Новгородской области решение об участии в предоставлении государственной услуги территориальных органов МВД России на районном уровне, отделений и пунктов полиции не принималось.

С момента образования управления по вопросам миграции УМВД государственная услуга предоставляется только отделением по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД России по Новгородской области. На определение об отложении рассмотрения дела №053/01/15-15/2023 от 31.01.2023 №311/02 в Управление поступили письменные пояснения ФГУП (исх. от 14.03.2023 №ОМ-799) (вх. От 14.03.2023 №1154), из которых следует, что с позицией изложенной в определении о времени и месте рассмотрения дела №053/01/15-15/2023, Предприятие не может согласиться на основании следующего. Частью 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 органам 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). Таким исключением по мнению ФГУП является пункт 9 статьи 13 Федерального закона №115-ФЗ, которым установлено, что на основании соглашения о взаимодействии между МВД России и субъектом Российской Федерации уполномоченная данным субъектом Российской Федерации организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патентов, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обратившихся за получением патентов, и их фотографировании.

Определение Правительством Новгородской области Предприятия в качестве уполномоченной организацией, по мнению ФГУП, подпадает под исключения, предусмотренные статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Взаимодействие УМВД и ФГУП обусловлено Требованиями к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа МВД России, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем, утвержденными приказом МВД России от 22 мая 2018 года №319. Данный приказ издан в целях реализации абзаца второго пункта 9 статьи 13 Федерального закона № 115-ФЗ.

Кроме того, с 29 декабря 2021 года вступили в силу положения Федерального закона от 1 июля 2021 года №274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» в части наделения ФГУП полномочиями по оказанию содействия МВД России в проведении обязательной государственной

дактилоскопической регистрации иностранных граждан и их фотографировании, а также в приеме и передаче в территориальный орган МВД России медицинских документов, подтверждающих прохождение иностранными гражданами медицинского освидетельствования.

Одним из наиболее рациональных путей, по мнению ФГУП, при организации работы таких единых центров является совместное размещение сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и иных организаций, оказывающих гражданам услуги, необходимые для получения государственных услуг в сфере миграции.

Использование помещений, предоставляемых ФГУП подразделениям по вопросам миграции территориальных органов МВД России, закреплено протоколами совещаний в МВД России от 08.07.2016 №45, от 12.07.2018 №65 «О совместной проработке механизмов взаимодействия с филиалами ФГУП в соответствии с которыми ФГУП изыскивает возможность предоставления помещений для подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на долгосрочной и безвозмездной основе, которые будут полностью соответствовать требованиям административных регламентов МВД России по предоставлению государственных услуг. ФГУП за счет собственных средств оборудует места ожидания, обустроивает пространство и рабочие места, соответствующие требованиям указанных административных регламентов, что позволяет существенно оптимизировать количество задействованных сотрудников, а также затраты федерального бюджета на материально-техническое обеспечение подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

По мнению ФГУП, совместное размещение УМВД и ФГУП не свидетельствует о наличии какого-либо антиконкурентного соглашения, в том числе влекущего разделение рынка по числу продавцов.

15.03.2023 на рассмотрении дела № 053/01/15-15/2023 представитель ФГУП «ПВС» пояснила Комиссии, что поддерживает доводы, изложенные в ранее представленных ФГУП письменных пояснениях, в полном объеме.

Исследовав материалы дела № 053/01/15-15/2023, оценив пояснения и доводы сторон, проанализировав судебную практику по рассматриваемому вопросу, Комиссия Новгородского УФАС России приходит к следующим выводам.

Предупреждение Новгородского УФАС России (исх. №5141 от 22.11.2022 Управления) в части требований о прекращении:

- размещения в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП или иными хозяйствующими субъектами – участниками данного товарного рынка, подразделений УМВД по вопросам миграции;
- указания (направления) должностными лицами УМВД на необходимость обращения в УВМ УМВД опосредованно, через ФГУП как указал ИП Зорькин С.С. в своем письме от 13.01.2023 (вх. №№1127 от 13.01.2023 Управления), когда иностранный гражданин планирует обратиться в отделение по вопросам трудовой миграции Управления по вопросам миграции МВД России, он, сам того не желая, попадает в ФГУП, потому что отдельного входа для доступа в ОВТМ УВМ УМВД нет;

не исполнено.

Как показали на рассмотрении дела индивидуальные предприниматели, представители ООО «ПВС» и ООО «Эксперт» (протоколы заседаний Комиссии от 21.02.2023 и 15.03.2023), пользуясь неосведомлённостью иностранных граждан, сотрудниками ФГУП распространяется информация об отсутствии возможности бесплатной подачи документов для получения патента.

Иностранные граждане пытаются дозвониться по номерам телефонов 980-420, 980-421, чтобы записаться в подразделение миграции на подачу документов, но никто не отвечает.

13 марта 2023 года в 14:05 ИП Зорькин С.С. лично совершил звонок по номеру телефона 980-420 с целью получить ответ по вопросу касательно получения разрешения на работу иностранному гражданину или патента, никто не ответил на звонок.

Существующее расположение инспекторов УМВД по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, создаёт дискриминационные условия для предпринимательской деятельности указанных третьих лиц — конкурентов ФГУП, так как они не могут оперативно получить информацию по миграционным вопросам в отличие от сотрудников ФГУП.

Управлением проведено исследование состояния конкуренции на рынке услуг, оказываемых гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции (оформление заявлений, перевод документов, фотографирование и т.п.) на территории Новгородской области в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Из анализа произошедших изменений состояния конкуренции на товарном рынке вследствие осуществления действий (бездействия) УМВД следует, что по итогам работы за 2022 год на территории Новгородской области из общего количества обращений иностранных граждан в УМВД России по Новгородской области через ФГУП «ПВС» обратилось 78% граждан.

Таким образом доля ФГУП «ПВС» на рассматриваемом рынке в 2022 году составила более 50%, а за период март-декабрь 2022 года доля ФГУП «ПВС» составила 90%, что указывает на его доминирующее положение на рассматриваемом рынке.

До начала работы ФГУП уполномоченной организацией в части содействия в предоставлении соответствующих государственных услуг являлось ГОАУ МФЦ. При этом обращений от граждан и организаций о том, что УМВД отказывает в приеме документов, не поступало, из чего можно сделать вывод о том, что дискриминация иных хозяйствующих субъектов началась с появлением в марте 2022 года в Новгородской области ФГУП и назначения его уполномоченной организацией.

Таким образом, подобные действия (бездействие) негативным образом сказываются на состоянии конкуренции на рынке услуг, оказываемых гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции, а именно привели к появлению на рынке доминирующего

хозяйствующего субъекта - ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России.

По результатам проведенного исследования Управлением сделан вывод о том, что рынок услуг, оказываемых гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции, на территории Новгородской области больше не является конкурентным.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции - **сокращение числа хозяйствующих субъектов**, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, **создающие возможность для хозяйствующего субъекта** или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке **воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке**, а также 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.

В рассматриваемом случае иные хозяйствующие субъекты, которые могли оказать услуги гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции, были лишены возможности оказать такие услуги, что привело (могло привести) к сокращению числа хозяйствующих субъектов - конкурентов ФГУП на территории Новгородской области. Данное обстоятельство является признаком ограничения конкуренции в силу пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Поскольку ФГУП на рассматриваемом рынке в 2022 году заняло доминирующее положение, ФГУП в одностороннем порядке может воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке. Указанные негативные последствия для конкурентной среды произошли вследствие действий УМВД России по созданию дискриминационных условий.

В Решении Арбитражного суда Ставропольского края от 23.11.2015 №А63-1280/2014, на которое ссылаются ФГУП и УМВД, указано, что во исполнение поступившего Распоряжения ФМС России от 11.07.2013 №К/Р-И-218 «Об устранении нарушений законодательства РФ в деятельности территориальных органов ФМС России и ФГУП «ПВС» УФМС по Ставропольскому краю были приняты меры по исключению фактов размещения структурных подразделений УФМС России по Ставропольскому краю в помещениях, принадлежащих ФГУП «ПВС» ФМС России. 23.07.2013 занимаемые помещения по договору от 31.05.2013 УФМС по Ставропольскому краю освобождены и в адрес ФГУП «ПВС» было направлено уведомление об отказе от договора безвозмездного пользования частью в нежилом помещении №248-Д26 - 329 ФМ.

Кроме того, судом апелляционной инстанции по делу №А63-1280/2014 приняты доводы УФАС России по Ставропольскому краю о том, что названные обстоятельства в совокупности свидетельствуют о согласованных действиях предпринимателя, ФГУП «ПВС» и УФМС по Ставропольскому краю, в результате которых было ограничено право равного доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок.

В Решении Арбитражного суда по Красноярскому краю от 13.12.2017 по делу №А33-7292/2017, на которое ссылаются ФГУП и УМВД, указано, что суд учитывает, что антимонопольным органом в числе ответчиков не привлекалось УФМС России по Красноярскому краю, соглашение между указанным органом государственной власти и заявителями, ограничивающее или устраняющее конкуренцию на товарном рынке, антимонопольным органом не выявлено и не вменено. Таким образом, в указанном деле не анализировались действия УМВД (УФМС) и оценка наличия или отсутствия нарушения им антимонопольного законодательства не дана.

В рассматриваемом же случае Управлением вменяется нарушение именно УМВД по Новгородской области как компетентному государственному органу, на которого распространяются запреты, установленные статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Практика совместного размещения хозяйствующих субъектов и органов/должностных лиц в сфере миграции (миграционного учета) была прекращена соответствующим распорядительным документом уполномоченного органа.

В материалах дела имеется копия распоряжения Федеральной миграционной службы от 11.07.2013 №КР-1/4-218 запрошенная и полученная Управлением из Государственного архива Российской Федерации письмом от 09.03.2023 исх. №2257-Т (вх. от 17.03.2023 №1249/23), в котором прямо указано на недопустимость нарушения Закона о защите конкуренции и с этой целью предписано принять меры по исключению из деятельности следующих негативных практик:

- по размещению сотрудников ФГУП «ПВС» ФМС России или его агентов в помещениях, находящихся на балансе территориального органа Службы, а также размещению структурных подразделений (отдельных сотрудников) территориальных органов ФМС России в помещениях, принадлежащих ФГУП «ПВС» ФМС России на праве хозяйственного ведения или его агентам;
- по принятию на баланс территориального органа ФМС России в нарушение требований Федерального закона от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на безвозмездной основе оборудования и иных материальных ценностей от ФГУП «ПВС» ФМС России и его агентов;
- по изданию территориальными органами ФМС России правовых актов, регламентирующих порядок взаимодействия с ФГУП «ПВС» ФМС России при предоставлении государственных услуг;
- по заключению соглашений о взаимодействии территориальных органов службы непосредственно с филиалами ФГУП «ПВС» ФМС России;

- по предоставлению доступа ФГУП «ПВС» ФМС России и его агентам к сведениям, содержащимся в информационных базах данных ФМС России, в том числе регионального уровня, персональным данным граждан, информации конфиденциального характера;
- по рекламированию услуг, предоставляемых ФГУП «ПВС» ФМС России и его агентами, а также принуждению заявителей обращаться к сотрудникам ФГУП «ПВС» ФМС России или его агентам за оказанием услуг по оформлению заявлений, необходимых для получения государственных услуг, оказываемых ФМС России;
- по предоставлению преференций заявителям, оформившим документы при поддержке ФГУП «ПВС» ФМС России или его агентов, в том числе приему документов в неприемные для других заявителей часы;
- по привлечению специалистов ФГУП «ПВС» ФМС России или его агентов непосредственно к предоставлению государственных услуг ФМС России.

Данное распоряжение, как следует из его преамбулы, составлено по результатам проверок контролирующих органов и самого ведомства. Часть из указанных в нем практик нарушения антимонопольного законодательства осуществляются УМВД России по Новгородской области на протяжении 2022-2023 годов, что подтверждается материалами рассматриваемого дела.

Довод ФГУП о том, что в соответствии с подпунктом 14.5. Устава ФГУП, утвержденного приказом МВД России от 16 января 2023 года № 10, одной из целей деятельности Предприятия является обеспечение деятельности МВД России, в том числе выполнение работ и оказание услуг для нужд подразделений МВД России, оказывающих услуги в сфере миграции, не свидетельствует о том, что иные организации, помимо ФГУП, не имеют права участвовать в обеспечении деятельности МВД России путем оказания гражданам (иностранным гражданам) услуги по оформлению документов с целью получения разрешения (патента) на территории Новгородской области.

Ни в одном нормативном правовом акте не указано, что оказание услуг для нужд подразделений МВД России должна осуществлять только уполномоченная организация, иным организациям запрещено.

Факт нарушения УМВД требований антимонопольного законодательства подтверждается материалами дела.

Частью 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 органам 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 запрещается создание дискриминационных условий (пункт 8 части 1 статьи 15).

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

На рассматриваемом в настоящем деле рынке все хозяйствующие субъекты, кроме ФГУП, находятся в сравнении с ним в неравном положении по условиям продажи своих услуг. Благодаря действиям УМВД, ФГУП имеет явные и многочисленные преимущества, подробно описанные выше.

Таким образом, в действиях УМВД, выразившихся в создании дискриминационных условий для деятельности хозяйствующих субъектов на рынке услуг, оказываемых гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции, содержится нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела. В соответствии с частью 2 статьи 48.1 Закона о конкуренции заключение об обстоятельствах дела оформляется в виде отдельного документа, подписывается председателем и членами комиссии и должно содержать: фактические и иные обстоятельства дела, установленные комиссией, в том числе обстоятельства, установленные в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, и обстоятельства, установленные в ходе проведения проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, а также доказательства, на которых основаны выводы комиссии об обстоятельствах дела, мотивы, по которым комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле.

24.03.2023 Комиссией было принято заключение об обстоятельствах дела, содержащее выводы о необходимости квалификации действий УМВД в качестве нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В Управление (вх. от 11.04.2023 № 1788/23) поступили дополнительные письменные пояснения и копии документов УМВД (исх. от 11.04.2023 № 14/158) по настоящему делу, в которых УМВД указало о заключении с ФГУП «ПВС» договора безвозмездного пользования нежилым помещением № 133 от 5 апреля 2023 года и соглашения о расторжении договора безвозмездного пользования нежилым помещением № 338 от 1 декабря 2022 года.

Также в письменных пояснениях УМВД указало, что в настоящее время происходит подготовка иных административных помещений №№ 1-8, 10-17, площадью 170,4 кв.м, расположенных по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, дом 7, не занимаемых ФГУП «ПВС», с отдельным входом с торца здания, и передислокация сотрудников отделения по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД для оказания государственных услуг.

Также в письменных пояснениях УМВД указало, что издан приказ УМВД от 10 апреля 2023 года № 148 «О внесении изменений в приказ УМВД от 8 апреля 2022 года № 122 «Об утверждении графиков приёма граждан в УМВД при оказании (исполнении) государственных услуг (функций) в сфере миграции». Часы приема граждан в УМВД по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов увеличены на час ежедневно и четыре часа еженедельно, итого составляют 12 приёмных часов в неделю.

Также в письменных пояснениях УМВД указало, что на основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 41, пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции ходатайствует о прекращении рассмотрения настоящего дела о нарушении антимонопольного.

Данные письменные пояснения и копии документов УМВД приобщены к материалам настоящего дела.

12.04.2023 на заседании Комиссии представители УМВД поддержали доводы представленных ранее письменных пояснений УМВД в полном объеме, а также представитель УМВД обратилась к Комиссии в связи с тем, что в настоящее время рассмотрение дела не окончено и с учетом письменных пояснений УМВД и того, что окончательная передислокация сотрудников УМ УМВД будет осуществлена 15-16 апреля сего года, имеется возможность прекратить рассмотрение дела в соответствии со статьей 41, пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Комиссией рассмотрены указанные письменные пояснения УМВД, а также устное обращение представителя УМВД и им дана следующая оценка.

Комиссией принято во внимание, то что часы приема граждан в УМВД по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов увеличены на час ежедневно и четыре часа еженедельно, итого составляют 12 приёмных часов в неделю.

Комиссией отказано в прекращении рассмотрения дела в связи с тем, что во-первых, УМВД не было исполнено предупреждение, во-вторых доказательства, что окончательная передислокация сотрудников УМ УМВД осуществлена, на момент рассмотрения дела отсутствуют. Кроме того, если бы были представлены доказательства, это было бы только основанием не выдавать предписание в данной части. Кроме того, предупреждение о прекращении указания должностными лицами УМВД на необходимость обращения в УМ УМВД опосредованно, через ФГУП «ПВС» не исполнено, что подтверждается письменными пояснениями представленными ИП <З...> и ООО «Эксперт» в январе 2023 года, то есть после срока установленного для исполнения предупреждения.

Каких-либо пояснений, доказательств, доводов либо возражений в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства от индивидуальных предпринимателей, ООО «ПВС», ООО

«Эксперт», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области в Управление не поступало.

Таким образом, УМВД на протяжении 2022 года и по настоящее время осуществляет действия, а именно, создание дискриминационных условий на рынке услуг, оказываемых гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции, что привело к появлению хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение — ФГУП и привело (может привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Исследовав материалы дела, проанализировав судебную практику, оценив письменные пояснения УМВД на заключение об обстоятельствах дела, доводы сторон, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Управление МВД России по Новгородской области нарушившим пункт 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем создания дискриминационных условий для деятельности хозяйствующих субъектов на рынке услуг, оказываемых гражданам (иностранным гражданам) для целей оформления документов в подразделениях миграции, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
2. Выдать Управлению МВД России по Новгородской области обязательное для исполнения предписание о прекращении указанных действий (бездействия), нарушающих антимонопольное законодательство.

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии <...>

Члены комиссии:

<...>

<...>

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия.