РЕШЕНИЕ

по делу № 14-01-15-03/244

г. Волгоград

Резолютивная часть решения оглашена «03» сентября 2014 г.

В полном объёме решение изготовлено «17» сентября 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: **В.В. Бурба** – заместителя руководителя управления, начальника отдела контроля органов власти;

Членов Комиссии: **О.И. Ячменевой** – заместителя начальника отдела контроля органов власти;

Е.С. Донецкова – государственного инспектора отдела по борьбе с картелями и контролю торговли,

рассмотрев дело № 14-01-15-03/244 по признакам нарушения Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области (далее – УФСИН России по Волгоградской области) (400066, г. Волгоград, Скосырева ул., 6) пункта 4 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

с участием в заседании Комиссии представителей:

от заявителя: Гиске Н.А., по доверенности от 18.06.2014,

в отсутствие представителей ответчика – УФСИН России по Волгоградской области; заинтересованного лица – Волгоградской прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях, извещённых надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела,

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее – Волгоградское УФАС) поступило заявление общества с ограниченной ответственностью «КЕДР» (далее – ООО «КЕДР») от 03.03.2014 (вх. № 1573), указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Из заявления ООО «КЕДР» следует, что в 2014 году рядом федеральных казённых учреждений Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области (далее – УФСИН по Волгоградской области), заключены договоры безвозмездного пользования в отношении объектов нежилого фонда,

закреплённых за ними на праве оперативного управления, с Федеральным государственным унитарным сельскохозяйственным предприятием «Ростовское» Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России; ссудополучатель; предприятие). Помещения, передаваемые ссудополучателю, предназначены для целей организации розничной торговли продуктами питания и предметами первой необходимости для нужд лиц, содержащихся в соответствующих исправительных учреждениях. Заявитель указал, что согласно имеющимся у него сведениям, договоры в отношении соответствующего недвижимого имущества заключены без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Передача государственного имущества конкретному хозяйствующему субъекту (унитарному предприятию) без проведения торгов (конкурса, аукциона) создаёт для ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России преимущественные условия в получении соответствующего имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к государственному имуществу иных лиц, осуществляющих аналогичный вид деятельности (в том числе ООО «КЕДР»), которые также имеют намерение приобрести вышеуказанные права в отношении государственного имущества.

Заявление ООО «КЕДР» рассмотрено Волгоградским УФАС в порядке, предусмотренном статьёй 44 Закона о защите конкуренции, пунктами 3.26 – 3.48 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации (утверждён приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339). По результатам рассмотрения заявления антимонопольным органом принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 14-01-15-03/244 по признакам нарушения УФСИН России по Волгоградской области пункта 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При рассмотрении дела № 14-01-15-03/244 УФСИН по Волгоградской области в качестве доказательства согласования собственником договоров безвозмездного пользования зданий и помещений, находящихся в оперативном управлении учреждений УФСИН России по Волгоградской области и переданных ссудополучателю – ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России, предоставлено письмо Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области (далее - ТУ Росимущества в Волгоградской области) от 24.04.2014, исх. № 07/5549 о согласовании решения о передаче федеральных нежилых помещений (согласно приложению), закреплённых на праве оперативного управления за учреждениями УФСИН по Волгоградской области, в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России.

В соответствии с приложением к указанному письму (строка № 16), ТУ Росимущества в Волгоградской области, в частности, согласована передача по договору безвозмездного пользования ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России нежилого помещения в здании «Контрольно-пропускной пункт» (Волгоградская область, г. Волгоград, им. Довженко ул., 34; Свидетельство от 12.04.2011 34-АА № 430144, номер записи 34-34-01/061/2011-212), принадлежащего Российской Федерации на праве собственности и закреплённого за ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области.

Указанный договор заключён без проведения торгов. Площадь помещения, передаваемого ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области, равная 14,5 кв. м., превышает 10 % площади здания, равной 71,4 кв. м., частью которого данное помещение является (площадь передаваемого помещения составляет 20,3 % площади здания). Таким образом, оснований для заключения указанного договора безвозмездного пользования без проведения торгов, в порядке исключения, предусмотренного пунктом 14 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, не имеется. Иных оснований для заключения договора без проведения торгов не выявлено.

Комиссией антимонопольного органа сделан вывод о наличии признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях ТУ Росимущества в Волгоградской области. Определением Комиссии Волгоградского УФАС от 29.05.2014 ТУ Росимущества в Волгоградской области привлечено к участию в деле № 14-01-15-03/244 в качестве ответчика.

Комиссией Волгоградского УФАС по делу № 14-01-15-03/244 принято решение от 18.06.2014 о выделении в отдельное производство дела в отношении ТУ Росимущества в Волгоградской области в интересах его полного, всестороннего и объективного рассмотрения. Приказом Волгоградского УФАС от 19.06.2014 № 172 возбуждено дело № 14-01-15-03/319, создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, дело назначено к рассмотрению в заседании Комиссии антимонопольного органа.

Определением от 18.06.2014 рассмотрение дела № 14-01-15-03/244 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении УФСИН России по Волгоградской области приостановлено на срок рассмотрения антимонопольным органом дела № 14-01-15-03/319.

Решением от 28.07.2014 по делу № 14-01-15-03/319 признан факт нарушения Территориальным управлением Росимущества в Волгоградской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в согласовании решения о передаче федерального недвижимого имущества, закреплённого на праве оперативного управления за ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области, в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России без проведения торгов (конкурсов или аукционов).

Определением от 29.07.2014 рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства возобновлено.

К участию в настоящем деле привлечены лица: ООО «Кедр» (заявитель по делу); УФСИН России по Волгоградской области (ответчик по делу). В качестве заинтересованного лица к участию в рассмотрении дела привлечена Волгоградская прокуратура по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях.

Ответчиком предоставлены письменные документы и материалы относительно фактических обстоятельств дела. Как следует из пояснений ответчика, УФСИН России по Волгоградской области организованы мероприятия по передаче ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России по договорам безвозмездного пользования помещений магазинов исправительных учреждений для организации торговой деятельности. Передачу указано осуществить до 20.12.2013 без

обременения дополнительными имущественными и финансовыми обязательствами ФСИН России. Передача магазинов ссудополучателю производилась непосредственно федеральными казёнными учреждениями УФСИН России по Волгоградской области, как самостоятельными хозяйствующими субъектами. Ответчик сообщает, что УФСИН России по Волгоградской области не участвует в имущественных правоотношениях и не обладает правами управления имуществом исправительных учреждений.

Из предоставленных ответчиком материалов следует, что телеграммой от 12.11.2013 № 35/ТО/7-6873, подписанной заместителем начальника УФСИН России по Волгоградской области Г.Н. Черновым, в адрес начальников учреждений УФСИН России по Волгоградской области направлен пакет договоров с ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России: соглашение о взаимодействии, договор на безвозмездное пользование помещений магазинов, договор на возмещение расходов энергоресурсов, договор на привлечение труда осуждённых. Пакет договоров поручено согласовать с заинтересованными службами учреждений до 15.11.2013. Телеграммой указано на запланированное подписание плана-графика передачи помещений магазинов учреждений в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России.

Впоследствии, телеграммами от 11.02.2014 № 35/ТО/45-766, от 17.02.2014 № 35/ТО/7-865, от 01.04.2014 № 35/ТО/45-1690, УФСИН по Волгоградской области в адрес учреждений уголовно-исполнительной системы направлены требования о предоставлении документов для проведения согласования заключения договоров, в том числе заверенных копий договоров, заключённых учреждениями с ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России.

УФСИН России по Волгоградской области письмом от 18.04.2014 исх. № 35/ТО/45-3842 в адрес ТУ Росимущества в Волгоградской области направлен пакет документов для согласования решения о передаче нежилых помещений в безвозмездное пользование.

Во исполнение указаний УФСИН России по Волгоградской области, между учреждениями уголовно-исполнительной системы Волгоградской области и ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России заключены договоры безвозмездного пользования в отношении имущества, находящегося в собственности Российской Федерации и закреплённого за учреждениями на праве оперативного управления.

В частности, между ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области и предприятием заключён договор безвозмездного пользования объекта нежилого фонда от 16.12.2013 № ОТ-В-СИЗО4-1. Договор заключён без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Решением Комиссии Волгоградского УФАС от 01.07.2014 по делу № 14-01-15-03/243 установлен факт нарушения ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области части 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, выразивший в заключении указанного договора безвозмездного пользования с ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России без проведения конкурсов или аукционов на право заключения данного договора.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, федеральным органам исполнительной власти, иным осуществляющим функции указанных органов органам запрещается осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев осуществления таких действий. К числу запретов, совершение которых, с точки зрения закона, предполагает негативные последствия для конкуренции, пункт 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции относит дачу хозяйствующим субъектам указаний о заключении в приоритетном порядке договоров.

В соответствии с приказом ФСИН России от 21.02.2005 № 14 «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области», УФСИН России по Волгоградской области является территориальным органом, созданным федеральным органом уголовно-исполнительной системы на территории субъекта Российской Федерации, в частности, для руководства учреждениями, исполняющими уголовные наказания, следственными изоляторами, другими подведомственными учреждениями и организациями.

Кроме того, полномочия территориального органа уголовно-исполнительной системы по осуществлению руководства подведомственными учреждениями, исполняющими наказания, предусмотрены непосредственно частью 4 статьи 7 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон № 5473-1).

В соответствии с пунктом 4.1 Устава ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области, управление учреждением наряду с ФСИН России осуществляет также УФСИН России по Волгоградской области. Последнее осуществляет также контроль за использованием, а также сохранностью закреплённого за учреждением имущества (пункты 4.3, 5.7 устава ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области).

Таким образом, указания УФСИН России по Волгоградской области являются обязательными для учреждений уголовно-исполнительной системы на территории Волгоградской области.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции, антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) и состоит из Закона о защите конкуренции, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 Закона о защите конкуренции.

В силу пункта 1 статьи 1 ГК РФ, гражданское законодательство основывается на признании свободы договора и недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

В соответствии с пунктом 3 статьи 48 ГК РФ, к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют вещные права, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения.

Направление УФСИН России по Волгоградской области указания о необходимости вступления исправительных учреждений в договорные отношения с ФГУСХП «Ростовское» ограничивает самостоятельность данных учреждений в выборе контрагента, организующего деятельность магазинов на их территории, является нарушением пункта 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в виде дачи хозяйствующим субъектам указаний о заключении в приоритетном порядке договоров.

Кроме того, направление указаний УФСИН России по Волгоградской области о передаче федерального недвижимого имущества, закреплённого на праве оперативного управления, по договорам безвозмездного пользования противоречит требованиям статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, принимая во внимание необходимость проведения торгов при передаче прав на такое имущество.

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

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

Указание о передаче федерального имущества по договору безвозмездного пользования между казённым учреждением и коммерческой организацией (ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России) в отношении федерального имущества, закреплённого на праве оперативного управления, без проведения торгов и в отсутствии предусмотренных законом оснований для данного решения, свидетельствует о создании условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения конкуренции.

При этом Комиссией отклоняется довод о неприменении к спорным правоотношениям положений Закона о защите конкуренции, поскольку установленные законодательством, в том числе Законом № 5473-1, ограничения участия учреждений уголовно-исполнительной системы в гражданском обороте, касаются установления целевого использования их имущества, а не порядка предоставления его в пользование другим лицам.

Отношения подведомственности между ссудодателем, ссудополучателем и ФСИН России не является основанием для неприменения норм Закона о защите конкуренции и предусмотренных им процедур, в том числе требования о заключении договоров безвозмездного пользования в отношении федерального имущества по результатам торгов.

Таким образом, действия УФСИН России по Волгоградской области свидетельствуют о нарушении им требований пункта 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия Волгоградского УФАС не находит оснований для прекращения

рассмотрения дела в соответствии с правилами статьи 48 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьёй 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области пункта 4 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в даче хозяйствующим субъектам уголовно-исполнительной системы указаний о заключении в приоритетном порядке договоров безвозмездного пользования с Федеральным государственным унитарным сельскохозяйственным предприятием «Ростовское» Федеральной службы исполнения наказаний и без проведения торгов на право заключения таких договоров.

2. Выдать Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области обязательное для исполнение предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, посредством отзыва указаний, содержащихся в телеграмме от 12.11.2013 исх. № 35/ТО/7-6873 и направлении разъяснений учреждениям УФСИН России по Волгоградской области о необходимости исполнения требований статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении договоров в отношении государственного имущества.

3. Установить срок исполнения предписания – 1 месяц со дня получения копии предписания антимонопольного органа.