

РЕШЕНИЕ

о рассмотрении жалобы <...> на постановление Иркутского УФАС России
о назначении административного наказания по делу № 038/04/14.32-
150/2020

«30» ноября 2020 г. г. Москва

Рассмотрев жалобу <...> на постановление от 12.02.2020 по делу № 038/04/14.32-150/2020 об административном правонарушении, вынесенное заместителем руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области (далее – Иркутское УФАС России) <...> (далее — Жалоба; постановление Иркутского УФАС России), в отсутствие <...>, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения жалобы,

УСТАНОВИЛ:

Постановлением Иркутского УФАС России от 12.02.2020 о назначении административного наказания по делу № 038/04/14.32-150/2020 административного правонарушения <...>, являвшийся генеральным директором Федерального государственного унитарного предприятия «Паспортно-визовый сервис» Министерства внутренних дел Российской Федерации на момент совершения административного правонарушения, признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 7 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), в связи с совершением действий, выразившихся в заключении ограничивающего конкуренцию соглашения путем заключения лицензионного договора № 134-ЛД/38 от 23.03.2015, дополнительного соглашения от 11.03.2016 № 88-ДС/38, так как указанные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке и ему назначен штраф в размере 20 000 (двадцать тысяч) рублей.

Не согласившись с постановлением <...> обратился в ФАС России с жалобой, в которой просит постановление Иркутского УФАС России отменить.

Исследовав представленные материалы, а также доводы, указанные в

жалобе, устанавливая правильность применения норм материального и процессуального права при вынесении Постановления, а также соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом постановлении установленным фактическим обстоятельствам и имеющимся доказательствам и исходя из доводов, содержащихся в жалобе, установлены основания для отмены обжалуемого Постановления и прекращения производства по делу об административном правонарушении.

Согласно материалам дела, решением Иркутского УФАС России от 12.02.2019 по делу № 1-16-100/38-18 ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России и ООО «Консультационно-правовой центр по вопросам миграционного законодательства» (далее — ООО «Консультационно-правовой центр») признаны нарушившими пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

Согласно доводам жалобы решение Иркутского УФАС России является незаконным и необоснованным, нарушающим единообразие практика применения законодательства о защите конкуренции.

По мнению заявителя жалобы, постановление Иркутского УФАС России является незаконным, потому что ФГУП «Паспортно-визовый центр» МВД России не является субъектом, исполняющим функции органа власти в соответствии со статьей 16 Закона о защите конкуренции и не может быть привлечено по части 7 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Указанный довод подлежит отклонению ввиду следующего.

Законность и обоснованность решения Иркутского УФАС России подтверждена решением Арбитражного суда Иркутской области от 02 декабря 2019 года, оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 31 июля 2020 года и постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18 ноября 2020 года.

Согласно материалам дела об административном правонарушении, нарушение выразилось в заключении лицензионного договора между ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России и ООО «Консультационно-правовой центр» на предоставление государственной функции по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов без конкурентных процедур и подписании дополнительного соглашения к нему.

Как установлено Иркутским УФАС России, в силу части 9 статьи 13

Федерального закона от 25.07.2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 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 представлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет приём 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 осуществляются без привлечения средств федерального бюджета.

Согласно статье 13 Федерального закона № 115-ФЗ следует, что оформление и выдача иностранным гражданам патентов является государственной услугой. Принимать участие в осуществлении полномочий по предоставлению данной государственной услуги вправе лишь уполномоченная организация на основании соглашения о взаимодействии между Федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и субъектом Российской Федерации.

Постановлением Правительства Иркутской области от 12.02.2015 № 42-пп в качестве уполномоченной организации определено федеральное государственное унитарное предприятие «Паспортно-визовый сервис» ФМС России (в настоящее время - «Паспортно-визовый сервис» МВД России).

23.03.2015 между Федеральной миграционной службой и Правительством Иркутской области заключено Соглашение о взаимодействии, предусматривающее участие на территории Иркутской области уполномоченной организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов (далее - Соглашение).

Предметом Соглашения является взаимодействие ФМС России и Правительства Иркутской области по участию уполномоченной Правительством Иркутской области организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства, в том числе приема заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказание содействия в проведении обязательной государственной дактилоскопической

регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании.

В пункте 2.5.2 Соглашения установлено, что Правительство Иркутской области обеспечивает непосредственное участие уполномоченной организации в осуществлении полномочий по оформлению и выдаче патентов, а также непосредственное оказание уполномоченной организацией содействия в проведении дактилоскопической регистрации иностранных граждан и их фотографировании, без права привлечения третьих лиц.

23.03.2015 между ФГУП «ПВС» МВД России (лицензиар) и общество с ограниченной ответственностью «Консультационно-правовой центр по вопросам миграционного законодательства» (664007, Иркутская область, город Иркутск, улица Ямская, дом 1/2; ИНН: 3808223388, ОГРН: 1123850014353; далее — ООО «Консультационный центр», лицензиат) заключен лицензионный договор № 134-ЛД/38. Дополнительным соглашением от 11.03.2016 № 88-ДС/38 срок действия договора изменен на неопределенный срок.

Согласно указанному договору Лицензиар обязуется предоставить Лицензиату право использования программного продукта - программы для ЭВМ «Оптикард» - в целях передачи информации в электронном виде в организацию, уполномоченную субъектом Российской Федерации оказывать услуги в сфере миграции за вознаграждение.

За предоставление по указанному договору права использования программного продукта Лицензиар выплачивает Лицензиату вознаграждение в следующем порядке: 10 000 рублей единовременно в течение 5 (пяти) банковских дней с момента подписания Акта о предоставлении права использования программного продукта; в размере количества сформированного пакета документов с помощью функционального контура «Трудовая миграция» x 800 рублей ежемесячно в течение всего периода пользования программой.

Предметом вышеуказанного лицензионного договора является право использования программы для ЭВМ «Оптикард» в целях передачи информации в электронном виде в организацию, уполномоченную субъектом Российской Федерации оказывать услуги в сфере миграции, за вознаграждение.

Программное обеспечение ЭВМ «Оптикард», право на использование которой передано по вышеуказанному лицензионному договору, разработана по заказу ФГУП «ПВС» МВД России и предназначена для автоматизации функционала по подготовке регламентированного пакета

документов, необходимого для получения государственных услуг в федеральном органе исполнительной власти в сфере миграции.

В результате заключения лицензионного договора ООО «Консультационный центр» фактически предоставлено право участия в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов иностранным гражданам.

На основании вышеизложенного, приказом Иркутского УФАС России от 13.09.2018 № 273/18 возбуждено дело № 1-16-100/38--18 в отношении ФГУП «ПВС» МВД России, ООО «Консультационный центр» по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в заключении ограничивающего конкуренцию соглашения путём заключения лицензионного договора № 134-ЛД/38, дополнительного соглашения от 11.03.2016 № 88-ДС/38, так как указанные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

По результатам рассмотрения дела № 1-16-100/38—18 от 13.09.2018 Иркутским УФАС России установлено следующее.

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, на территории региона является ФГУП «ПВС» МВД России (филиал по Иркутской области).

Участие каких-либо иных органов и организаций в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов не предусмотрено. Следовательно, выполнение указанных полномочий не может осуществляться иными органами и организациями.

Из пояснений от 05.05.2016 генерального директора ООО «Консультационный центр» <...> прокурору отдела по надзору за исполнением законодательства в социальной сфере прокуратуры Иркутской области следует: «программное обеспечение по лицензионному договору передано для обработки данных и первичного приема соискателей патентов и первичного приема иностранных граждан безвизового режима пребывания.

Оказывается коммерческая услуга иностранным гражданам по

формированию и сопровождению пакета документов, необходимого для получения патента. Отдел ФГУП не использует программное обеспечение. Стационарные рабочие места сотрудников Общества расположены по адресу г. Иркутск, ул. Ямская, 1/2 (местонахождение филиала ФГУП). Работники, которые непосредственно принимают иностранных граждан и работают с ЭВМ «Оптикард» официально трудоустроены в ФГУП. Внесенные сотрудниками в Программу данные об иностранных гражданах далее транспортируются в единый сервер Паспортно-визового сервиса России, где подлежат дальнейшей обработке и передаче данных в ФМС России».

Как указывает Иркутское УФАС России в обжалуемом постановлении, из объяснения и.о директора филиала по Иркутской области ФГУП «ПВС», представленных им документов следует, что тарифы филиала утверждены генеральным директором ФГУП «ПВС» МВД России. Все действия, связанные с оформлением патентов - подготовка пакета документов для оформления патента для иностранных граждан, осуществляющих работу на территории Российской Федерации, подготовка пакета документов в кратчайшие сроки для оформления патента для иностранных граждан осуществляющих работу на территории Российской Федерации, обеспечение сопровождения пакета документов на оформление патента для иностранных граждан, осуществляющих работу на территории Российской Федерации, в денежном выражении тарифом не регламентированы, т.е. самостоятельно работники филиала по Иркутской области не могут принять от иностранного гражданина документы на оформление патента и взимать с него плату за это.

Также и.о руководителя филиала, два опрошенных в ходе проверки инспектора филиала, пояснили, что фактически с каждым иностранным гражданином, который обратился в филиал по Иркутской области ФГУП «ПВС» МВД России, заключается договор от имени ООО «Консультационный центр».

Согласно представленным материалам, из объяснения двух инспекторов филиала ФГУП «ПВС» МВД России <...> и <...>, переданных прокурору, также следует, что в их должностные обязанности входит прием иностранных граждан, желающих подать заявление о предоставлении государственной услуги по выдаче, переоформлению, замене, выдаче дубликата патента, внесение установочных данных иностранного гражданина в ЭВМ «Оптикард» (паспортные данные, сведения о постановке на миграционный учет, сведения о миграционной карте, сведения о документе об образовании, контактная информация, в случае переоформления - данные о предыдущем патенте).

Названная программа самостоятельно с учетом введенных данных гражданина формирует заявление об испрашиваемой гражданином услуге (выдача, переоформление, замена, выдача дубликата патента). Далее иностранный гражданин проходит дактоучет, осуществляемый сотрудником Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области в месте нахождения филиала (Ямская, 1/2 в г. Иркутске).

По договору возмездного оказания услуг плата взимается за заполнение заявления в программе ЭВМ «Оптикард», копирование имеющихся у гражданина документов, сопровождение пакета документов в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области. По желанию иностранного гражданина ООО «Консультационный центр» осуществляется его фотографирование, стоимость которого входит в стоимость копирования документов. Иностранному гражданину выдается приходный кассовый ордер в подтверждение переданных им денег в счет оплаты услуг по договору. Стоимость услуг составляет 2000 рублей.

Такие договоры подписываются лицом, одновременно трудоустроенным в филиале на 0,25 ставки в качестве инспектора и в ООО «Консультационный центр» (<...>). Наряду с <...> другие инспекторы филиала также трудоустроены в ООО «Консультационный центр»

Таким образом, указанные выше объяснения свидетельствуют, что в рассматриваемой ситуации имеет место опосредованная передача ФГУП «ПВС» МВД России стороннему лицу ООО «Консультационный центр» своих функций по участию в осуществлении полномочий по предоставлению государственных услуг по подготовке и формированию документов, возложенных на предприятие Постановлением Правительства Иркутской области от 12.02.2015 № 42-пп и соглашением о взаимодействии, предусматривающим участие на территории Иркутской области уполномоченной организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов от 23.03.2015, в нарушение Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Из вышеизложенных объяснений также следует, что рабочие места филиала ФГУП «ПВС» МВД России и ООО «Консультационный центр», поименованные в договоре автоматизированные рабочие места расположены по одному адресу.

Работники ООО «Консультационный центр», непосредственно

принимающие иностранных граждан и работающие с программным обеспечением изначально оказывают услуги по оформлению заявления, пакета документов посредством использования программного обеспечения от имени ООО «Консультационный центр» и в последующем действуют как инспектора ФГУП «ПВС» МВД России, поскольку одновременно трудоустроены в ФГУП на 0,25 ставки. Соответственно, с каждым обратившимся иностранным гражданином заключен договор возмездного оказания услуг на оформление и сопровождение пакета документов для выдачи патента от имени ООО «Консультационный центр».

Комиссией Иркутского УФАС России установлено, что на момент заключения лицензионного договора № 134-ЛД/38 от 23.03.2015, дополнительного соглашения от 11.03.2016 № 88-ДС/38 тарифы для осуществления филиалом ФГУП «ПВС» МВД России действий, связанных с оформлением патентов - подготовка пакета документов для оформления патента для иностранных граждан, осуществляющих работу на территории Российской Федерации, обеспечение сопровождения пакета документов на оформление патента для иностранных граждан, осуществляющих работу на территории Российской Федерации, в денежном выражении не были установлены.

В результате заключения указанного лицензионного договора и указанных действий, связанных с его исполнением (опосредованная передача функций уполномоченной организации лицензиату), ФГУП «ПВС» МВД России изыскало альтернативную возможность получения доходов от участия в качестве уполномоченной организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов.

Иркутским УФАС России установлено, что основной целью непосредственного участия ООО «Консультационный центр» в осуществлении полномочий по предоставлению указанной государственной услуги является извлечение выгоды и преимущества в виде прибыли, получаемой непосредственно от оказания возмездных услуг по оформлению и сопровождению пакета документов для оформления патента иностранным гражданам.

Наличие сотрудников, являющихся одновременно сотрудниками ООО «Консультационный центр» и инспекторами филиала ФГУП «ПВС» МВД России, осуществлявших прием иностранных граждан фактически одновременно от лица обоих ответчиков по делу, также свидетельствует о достижении между ответчиками по делу соглашения об осуществлении указанной деятельности и получения организациями дополнительной прибыли в установленных в лицензионном договоре

пределах, которая не предусмотрена законодательством Российской Федерации и иными нормативными актами.

На основании изложенного, Комиссия Иркутского УФАС России пришла к выводу о том, что заключение лицензионного договора № 134-ЛД/38 от 23.03.2015 и дополнительного соглашения от 11.03.2016 № 88-ДС/38 выступает средством реализации антиконкурентного соглашения, достигнутого между ФГУП «ПВС» МВД России и ООО «Консультационный центр», результатом которого стала возможность получения сторонами антиконкурентного соглашения дополнительной прибыли от оказания услуг по оформлению иностранным гражданам документов для получения патентов, что, в частности, обеспечило преимущественное положение Общества по сравнению с иными хозяйствующими субъектами-конкурентами.

Решением Иркутского УФАС России № 118/19 от 12.02.2019 о признании ФГУП «ПВС» МВД России, ООО «Консультационный центр» нарушившими пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в связи с совершением действий, выразившихся в заключении ограничивающего конкуренцию соглашения путем заключения лицензионного договора № 134-ЛД/38 от 23.03.2015, дополнительного соглашения от 11.03.2016 № 88-ДС/38, так как указанные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Согласно части 7 статьи 14.32 КоАП Российской Федерации заключение федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органом или организацией либо государственным внебюджетным фондом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо осуществление указанными органами или организациями недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Должностным лицом Иркутского УФАС России установлено, что на

момент совершения административного правонарушения <...> являлся должностным лицом - генеральным директором ФГУП «ПВС» МВД России.

Установлено, что на момент совершения административного правонарушения действовали два устава ФГУП «ПВС» МВД России:

- Устав, утв. Приказом ФМС России от 18.12.2014 № 666;
- Устав, утв. Приказом МВД России от 16.03.2017 № 131.

По результатам рассмотрения указанных актов Иркутским УФАС России установлено, что ФГУП «ПВС» МВД России возглавляет генеральный директор, действующий от имени предприятия без доверенности, который обязан добросовестно и разумно представлять его интересы на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Генеральный директор ФГУП «ПВС» МВД России действует по принципу единоначалия и несет ответственность за последствия своих действий в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вышеуказанное решение послужило поводом для возбуждения дела об административном правонарушении и составления протокола в отношении <...> от 28.01.2020 № 038/21/2020, являвшегося генеральным директором ФГУП «ПВС» МВД России» на момент совершения административного правонарушения, по факту совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 7 статьи 14.32 КоАП.

Ссылка заявителя на решение ФАС России по жалобе № А-31/2019 на решение Владимирского УФАС России от 27.05.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № К-870-05/2018, подлежит отклонению, поскольку принято с учетом иных фактических обстоятельств.

Иные основания, свидетельствующие о незаконности постановления Иркутского УФАС России, <...> в жалобе не приводятся, в материалах дела отсутствуют.

Из вышесказанного следует, что должностное лицо Иркутского УФАС России полно и всесторонне исследовало представленные доказательства, установило все имеющие значение для дела обстоятельства, сделало правильные выводы по существу дела, а также не допустило при этом неправильного применения норм материального и процессуального права.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 30.7 КоАП,

Р Е Ш И Л:

Постановление от 12.02.2020 по делу № 038/04/14.32-150/2020 об административном правонарушении, вынесенное заместителем руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области <...>, оставить без изменения, а жалобу <...> без удовлетворения.

В соответствии с частью 1 статьи 30.9 и статьей 30.3 КоАП решение о рассмотрении жалобы на постановление об административном правонарушении может быть обжаловано в суд по месту рассмотрения жалобы в течение 10 суток со дня вручения или получения копии решения.

А.Ю. Цариковский