

РЕШЕНИЕ

г. Чебоксары
2017

Дело № 37/05-АМЗ-

Резолютивная часть решения объявлена 09 апреля 2018 года.

Полный текст решения изготовлен 09 апреля 2018 года.

Комиссия Чувашского УФАС России по рассмотрению дела № 37/05-АМЗ-2017 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

«...»

при присутствии на заседании Комиссии ответчика – ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз»:

«...»

при отсутствии на заседании Комиссии заявителя по делу- Прокуратуры Ленинского района г. Чебоксары Чувашской Республики,

при отсутствии лица, располагающего сведениями относительно рассматриваемых Комиссией обстоятельств:

- ИП Некрасовой С.Н.,

- Территориального Управления Росимущества в Чувашской Республике,

рассмотрев материалы дела № 37/05-АМЗ-2017, возбужденного в отношении ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» по признакам нарушения части 1 статьи 15 и части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Чувашское УФАС России поступили материалы проверки прокуратуры Ленинского района Чувашской Республики от 28.03.2017 г. № 4505ж-16 (вх. № 05-08/2162 от 03.04.2017 г.) о выявленных нарушениях законодательства об оценочной деятельности и о защите конкуренции, выразившееся в предоставлении ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» места под стоянку двух грузовых автомобилей путем заключения договора ИП Некрасовой С.Н. без предварительной оценки и торгов, а также без получения согласия собственника федерального имущества. В поступившей информации указывается следующее. В ходе проведенной прокуратурой Ленинского района ЧР проверки по обращению «...» выявлены факты нарушения в ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» Минсельхоза РФ законодательства о противодействии коррупции в сфере распоряжения федеральной собственностью, выразившиеся в следующем.

Директором Учреждения «...» в нарушение ст. 8 ФЗ 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», ч. 1, п. 3 ч. 3 ст. 17.1 ФЗ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», п. 4.3 Устава Учреждение без проведения предварительной оценки и торгов, без получения согласия собственника федерального имущества заключен № 1-ПД с ИП Некрасовой С.Н. (являющейся его родственником) о предоставлении места стоянки от 11.01.2016 г. (о предоставлении мест под стоянку двух грузовых автомобилей).

Как следует из объяснений «...» от 08.02.2017 г. «...» приходится ему родственником - супруга родного брата его матери.

Так, согласно ст. 8 ФЗ от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» проведение оценки объектов оценки является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в целях передачи в аренду. Действие настоящей статьи не распространяется на отношения, возникающие при распоряжении государственным и муниципальными учреждениями имуществом, закрепленным за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении, за исключением случаев, если распоряжение имуществом в соответствии с законодательством Российской Федерации допускается с согласия собственника этого имущества.

В соответствии с п. 4.3 Устава Учреждение не вправе распоряжаться недвижимым имуществом без согласия собственника.

Согласно ч. 1 ст. 17.1 ФЗ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Согласно п. 3 ч. 3 ст. 17.1 ФЗ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в порядке, предусмотренном частью 1 настоящей статьи, осуществляется заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным или муниципальным бюджетным и казенным учреждениям, государственным органам, органам местного самоуправления.

Таким образом, директором Учреждения в нарушение установленного порядка заключен с ИП Некрасовой С.Н. (являющейся его родственником) договор о предоставлении места стоянки, чем фактически предоставлены выгоды имущественного характера по использованию федерального имущества, который мог быть заключен исключительно по согласованию с собственником и по результатам торгов с предварительным определением рыночной стоимости данного договора. Указанное в соответствии со статьей 1 ФЗ «О противодействии коррупции» подпадает под признаки коррупционного нарушения.

При этом согласно ч. 1 ст. 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, 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 том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

На основании вышеизложенного, прокуратура Ленинского района г. Чебоксары усматривает в действиях директора ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» Минсельхоза РФ «...» признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

По итогам рассмотрения обращения, в соответствии с наличием в действиях ФГБУ «Управление Чувашхмелиоводхоз» Чувашской Республики признаков нарушения части 1 статьи 15 и части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выраженного предоставлении места для стоянки от 11.01.2016 г. с ИП Некрасовой С.Н. без проведения процедур торгов и на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Чувашское УФАС России выдало предупреждение от 16.05.2017 № 05-04/3422 о необходимости прекращения признаков нарушения в срок до 08 июня 2017 года, путем принятия необходимых мер по возврату имущества из незаконного владения и пользования ИП Некрасовой С.Н., переданного на основании договора от 11.01.2016 № 1-ПД о предоставлении места под стоянки.

Информация об исполнении выданного предупреждения в адрес антимонопольного органа не поступила.

На основании изложенного и в связи с наличием признаков нарушения антимонопольного законодательства приказом по Управлению от 14.06.2017 № 92 возбуждено дело № 37/05-АМЗ-2017 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении федерального государственного бюджетного учреждения «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Чувашской Республике» по признакам нарушения части 1 статьи 15 и части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 47 Закона о защите конкуренции Комиссия может приостановить рассмотрение дела в случае и на срок рассмотрения антимонопольным органом, судом, органами предварительного следствия другого дела, имеющего значение для рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Не согласившись с вынесенным предупреждением, федеральное государственное бюджетное учреждение «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Чувашской Республике» обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики с заявлением о признании предупреждения от 16.05.2017 № 05-04/3422 незаконным (Дело № А79-5939/2017).

В связи с изложенным, Комиссия пришла к выводу о наличии оснований для приостановления рассмотрения настоящего дела до рассмотрения судом спора и вступления в законную силу решения суда.

22 августа 2017 года Арбитражным судом Чувашской Республики было вынесено решение, согласно которому признано незаконным предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике от 16.05.2017 № 05-04/3422.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 29 ноября 2017 года по делу № А79-5939/2017 решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а апелляционная жалоба Управления – без удовлетворения.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2018 по делу № А79-5939/2017 вышеназванные судебные акты оставлены без изменения.

Определением о возобновлении производство по делу № 37/05-АМЗ-2017 от 14 марта 2018 года производство по делу № 37/05-АМЗ-2017 возобновлено.

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия приходит к следующему.

1. Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее- Положение о ФАС).

Согласно пунктам 1 и 2 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

В соответствии с пунктом 4 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, центральным банком Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона о защите конкуренции целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;
- предупреждает монополистическую деятельность недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Статья 23 Закона о защите конкуренции закрепляет, что антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного

законодательства;

- выдает в случаях, в Законе о защите конкуренции, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

Таким образом, Закон о защите конкуренции наделяет антимонопольный орган контрольными функциями, в том числе предупреждает монополистическую деятельность с целью соблюдения антимонопольного законодательства.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в [статье 3](#) настоящего Федерального закона.

Согласно части 2 статьи 34 Конституции РФ не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

2. Согласно Уставу ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз», утвержденным приказом Минсельхоза РФ от 25.10.2013 г. № 35-у (далее – Устав) имущество Учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с законодательством РФ. Собственником имущества Учреждения является РФ (п. 4.1 Устава).

Учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества (п. 4.2 Устава).

Учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным Учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом.

Под особо ценным движимым имуществом понимается движимое имущество, без которого осуществление Учреждением своей уставной Деятельности будет существенно затруднено. Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством Российской Федерации.

Виды и перечень особо ценного движимого имущества определяется нормативными актами Минсельхоза России.

Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, Учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом (п. 4.3 Устава).

3. Из материалов проверки Прокуратуры Ленинского района Чувашской Республики следует, что ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» заключило договор 1-ПД о предоставлении места для стоянки от 11.01.2016 г. с ИП Некрасовой С.Н. без проведения конкурсных процедур, что, в свою очередь, могло привести к ограничению прав неопределенного круга лиц, которые могли иметь намерение на получение права предоставления мест для стоянки. Нарушение выразилось в предоставлении права на размещение двух автотранспортных средств для стоянки на территории ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» ИП Некрасовой С.Н. без проведения конкурентных процедур.

Согласно пунктам 3.2-3.4 Устава ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» услуга по предоставлению мест парковки не предусмотрена ни основными видами деятельности, ни видами деятельности, приносящими доход по договорам на возмездной основе.

Письмом от 17.04.2017 г. № 01/01-173 ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» акцентировало внимание на том, что вправе оказывать услуги по предоставлению места для стоянки в соответствии с присвоенным кодом ОКВЭД 52.21.24 «Деятельность стоянок для транспортных средств» согласно выписке из ЕГРЮЛ от 24.03.2017 г. № ЮЭ9965-17-3923054.

Из анализа копии выписки ЕГРЮЛ от 24.03.2017 г. № ЮЭ9965-17-3923054, предоставленной ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» в рамках направленного запроса, следует, что код ОКВЭД 52.21.24 «Деятельность стоянок для транспортных средств» присвоен ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» внесенными изменениями от 02.03.2017 г. запись № 2172130082221.

4. По договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование (статья 606 Гражданского кодекса РФ).

В отношении договора аренды необходимо не только согласовать его существенные условия, но и надлежащим образом определить основные права и обязанности сторон договора. В свою очередь, объем прав и обязанностей зависит от того, какую конструкцию договора аренды выберут для себя стороны.

Право владения - это возможность фактически обладать имуществом, так

сказать, физическое "господство" над ним. Право владения в отношении арендаторов позволяет им во-первых, определять различные условия доступа к имуществу и если это необходимо, то физически воздействовать на него. Например, перемещать арендуемое имущество в пространстве (при условии что оно движимое). Это важное обстоятельство позволяет арендатору более рационально использовать имущество. В зависимости от текущих потребностей, в нужном месте и в нужное время арендатор может без простоев использовать арендованное имущество по своему усмотрению. Это подтверждается и сложившейся судебной практикой:

- Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 28.12.2009 № 08АП-8667/2009;

- Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21.07.2006 по делу № А26-7328/2005-213;

- Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21.05.2010 по делу N А56-15471/2009.

Право пользования имуществом - это право извлекать из имущества его полезные свойства. Относительно арендных отношений, пользование имуществом должно осуществляться согласно условиям заключенного договора. Так согласно п. 1 ст. 615 ГК РФ .

Арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

5. В производстве Арбитражного суда Чувашской Республики находилось заявление ФГБУ «Управление «Чувашмелиоводхоз» о признании предупреждения от 16.05.2017 № 05-04/3422 незаконным (Дело № А79-5939/2017).

22 августа 2017 года Арбитражным судом Чувашской Республики было вынесено решение, согласно которому признано незаконным предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике от 16.05.2017 № 05-04/3422.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 29 ноября 2017 года по делу № А79-5939/2017 решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а апелляционная жалоба Управления – без удовлетворения.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2018 по делу № А79-5939/2017 вышеназванные судебные акты оставлены без изменения.

В своих решениях суды указывают следующее. В части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона.

Оспоренным предупреждением антимонопольный орган указал на наличие в действиях Учреждения признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 и части 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем в статье 39.1 Закона о защите конкуренции приведен исчерпывающий перечень случаев для выдачи предупреждения.

Аналогичные правила содержатся в пункте 1.2 Порядка выдачи предупреждений о прекращении действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 22.01.2016 № 57/16.

При этом пунктом 1.3 данного Порядка подтверждено, что основанием для выдачи предупреждения является установление антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства, указанных в пункте 1.2 настоящего Порядка.

На этом основании суды пришли к выводу о том, что выявление антимонопольным органом признаков нарушения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции не является основанием для выдачи предупреждения.

Согласно части 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 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).

По смыслу данной нормы Закона о защите конкуренции нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, и распространяется прежде всего на их акты и действия в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Таким образом, статья 15 Закона о защите конкуренции распространяется

не на всех участников экономической деятельности, а на специальные субъекты - органы и организации, осуществляющие определенные властные полномочия, которые именно в силу своего статуса могут негативно повлиять на конкуренцию.

В соответствии с пунктом 1 статьи 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Согласно пункту 1 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

В данном случае Учреждение не является органом государственной или муниципальной власти; не участвует в предоставлении государственных услуг и не осуществляет функции органов власти в сфере транспортной, автомобильной деятельности.

Поскольку Учреждение не является надлежащим субъектом правонарушения, суды пришли к выводу о том, что антимонопольный орган не доказал наличие оснований для выдачи ему предупреждения по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи наличия вступившего в законную силу судебного акта, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии), в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 48, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» дело № 37/05-АМЗ-2017 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденного в отношении федерального государственного бюджетного учреждения «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по

Чувашской Республике», производством прекратить.

Председатель Комиссии

«...»

Члены Комиссии

«...»

Решение и (или) предписание могут быть обжалованы в Арбитражный суд Чувашской Республики в соответствии со статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.