

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

### О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА №086/01/15-1/2019 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

08 февраля 2019 года  
Мансийск

г.Ханты-

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

#### **УСТАНОВИЛ:**

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре поступило обращение от Общества с ограниченной ответственностью ООО «Тандем» (далее – ООО «Тандем») от 24.04.2018г. (вх.№640-ж от 04.05.2018г.) на действия Федерального государственного унитарного предприятия «Паспортно-визовый сервис» МВД России в лице филиала по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре Федерального государственного унитарного предприятия «Паспортно-визовый сервис» МВД России (далее – ФГУП «ПВС» МВД России) при заключении лицензионного договора с ИП <<---->> и дополнительного соглашения к договору ИП <<---->>

В рамках рассмотрения настоящего обращения установлено следующее.

ФГУП «ПВС» МВД России создано на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации №1638-р от 05.11.2009 и является организацией, подведомственной МВД России в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации №1025-р от 26.05.2016 года.

В своей деятельности ФГУП «ПВС» МВД России руководствуется Федеральным законом от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях» Распоряжением Правительства Российской Федерации №1638-р от 05.11.2009 года, Гражданским

кодексом РФ, Уставом.

Согласно Уставу, предметом деятельности ФГУП «ПВС» МВД России является оказание физическим и юридическим лицам услуг по оформлению заявлений и иных документов, подаваемых в территориальные органы МВД России при получении государственных услуг в сфере миграции, выполнение работ и оказания услуг для нужд подразделений МВД России, оказывающих услуги в сфере миграции, участие в предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществление приема заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон №210-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона №210-ФЗ государственная услуга является деятельностью по реализации функций органа власти соответствующего уровня, осуществляемая по запросам заявителей в пределах предоставленных полномочий.

Действие Закона № 210-ФЗ в силу части 2 статьи 1 распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Исходя из положений статей 1, 2, 6, 7, 10, 16 Закона №210-ФЗ следует, что государственные и муниципальные услуги могут оказываться только определенной категорией лиц - органом, предоставляющим государственную или муниципальную услугу, либо подведомственной такому органу организацией, участвующей в предоставлении государственной или муниципальной услуги.

В соответствии с частью 9 статьи 13 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – 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 предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением

патента, и их фотографировании. Указанные участие и содействие осуществляются без привлечения средств федерального бюджета.

На основании Распоряжения Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11.08.2017 № 497-рп «О соглашении о взаимодействии между МВД РФ и Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой», предусматривающим участие уполномоченной данным субъектом РФ организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов и признанию утратившими силу некоторых распоряжений Правительства ХМАО – Югры субъектом РФ в качестве уполномоченной организации определено ФГУП «ПВС» МВД России, в лице филиала по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД России.

01.01.2018г. между Федеральным государственным унитарным предприятием «Паспортно-визовый центр» МВД России в лице филиала по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД России и ИП <<--->>. был заключен лицензионный договор №01-ЛД/72 о предоставлении права использования программы для ЭВМ (далее – Договор).

Предметом договора является обязанность Лицензиара предоставить Лицензиату право использования Программного продукта в целях подготовки заявлений на оформление документов, а Лицензиат обязуется уплачивать Лицензиару вознаграждение за предоставленное право в размере, порядке и сроки, установленные в договоре (подпунктом 2.1 пункта 2 Договора).

В пункте 2.2 Договора стороны предусмотрели, что Лицензиат может использовать Программный продукт только в пределах тех прав и теми способами, которые прямо предусмотрены договором. Право использования Программного продукта, либо иное право, прямо не указанное в настоящем договоре и/или Приложениях к нему, не считается представленным Лицензиату.

В соответствии с пунктом 2.3 Договора, Лицензиар гарантирует Лицензиату отсутствие наличия каких-либо ограничений или предъявления претензий со стороны третьих лиц в связи с использованием Лицензиатом программного продукта.

Согласно пункту 3.2.2 Договора филиал по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ имеет право требовать от ИП <<--->>, предоставления отчета об использовании Программного продукта.

<<--->> обязан обеспечить соответствие АРМ техническим требованиям, указанным в настоящем договоре и Приложении N 2 к нему (п. 3.3.3 договора).

Право использования Программного продукта, предоставляемое ИП <<--->> по договору, ограничено пределами использования функционального контура (контуров) программного продукта, указанного (ых) в пункте 6.1 договора в соответствии с его назначением на АРМ ИП <<--->> (пункт 4.3 Договора).

В пункте 6.1 Договора предусмотрено, что за предоставление по указанному договору права использования РИД ИП <<--->> выплачивает филиалу по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ вознаграждение в следующем порядке:

- в размере количество сформированных пакетов документов с помощью функционального контура «Трудовая миграция» (оформление документов для получения патента) x 1200 рублей 00 копеек, ежемесячно в течение всего периода пользования программного продукта;
- количество сформированных пакетов документов с помощью функционального контура «Трудовая миграция» (оформление пакета для постановки на миграционный учет) x 500 рублей 00 копеек ежемесячно, в течение всего периода пользования программного продукта.

Согласно Приложению №1 к Договору Программа ЭВМ «Оптикард», право использования которой, передано по указанному договору, разработана по заказу ФГУП «ПВС» МВД РФ и предназначена для автоматизации функционала по подготовке регламентированного пакета документов, необходимого для получения государственных услуг в ГУ по вопросам миграции МВД России. Согласно описанию данного программного обеспечения в Приложении № 1 к договору, оно используется с целью оформления документов для получения иностранными гражданами государственной услуги, в том числе патента, то есть осуществления полномочий по участию в предоставлении государственных услуг в сфере миграции.

Указанная программа позволяет осуществить выгрузку данных в электронном виде в формате, позволяющем осуществить загрузку данных в информационную систему ФМС-ППО «Территория». К основным функциям программы в том числе относится: выбор услуг, ввод установочных данных по физическому лицу, ввод данных о документе, удостоверяющем личность физического лица, ввод установочных данных по юридическому лицу, ввод блока дополнительной необходимой информации, в зависимости от выбранной услуги и вида учета,

формирование регламентированных печатных форм на основании введенных данных, блок статистических отчетов.

Из толкования условий лицензионного договора, в том числе пунктов 2.1, 2.2, 3.2.2, 4.3, 6.1 усматривается непосредственная взаимосвязь между филиалом по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ и <<--->> на договорной основе использования ИП <<--->>, Программы в рамках контура «Трудовая миграция», для передачи сформированных пакетов документов в электронном виде филиалу по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ, с ограничениями ИП <<--->> использования программы в иных целях и иными способами, в том числе, использование программного продукта ограничено пределами использования в соответствии с его назначением на АРМ - автоматизированное рабочее место.

Вышеизложенное свидетельствует, что фактически функции филиала по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ в данном случае выполнял ИП <<--->>.

08.05.2018г., было заключено Дополнительное соглашение №1 о замене стороны по Договору, между ИП <<--->>, Федеральным государственным унитарным предприятием «Паспортно-визовый центр» МВД РФ в лице филиала по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ и ИП <<--->>.

Согласно Дополнительному соглашению, права и обязанности ИП <<--->> по Договору были переданы ИП <<--->>.

В соответствии с подпунктом 49 пункта 11 Положения о МВД РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699, МВД России осуществляет в соответствии с законодательством РФ регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания, выдачу, приостановление срока действия, аннулирование разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выдачу и аннулирование разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности.

Положениями действующего законодательства, в том числе Закона № 115-ФЗ предусмотрено, что выполнение указанных полномочий не может осуществляться иными органами и организациями. Таким образом, участие каких-либо коммерческих организаций в осуществлении названных государственных услуг также не предусмотрено.

Вместе с тем, из условий Договора, вопреки указанным требованиям,

филиал по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ передал свои функции стороннему лицу, в нарушение Закона №115-ФЗ, Закона № 210-ФЗ.

Согласно Уставу ФГУП «ПВС» МВД РФ имеется только одно обособленное подразделение – филиал по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД РФ.

Как было указано выше, в соответствии с Законом № 115-ФЗ, оформление и выдача иностранным гражданам патентов, в том числе осуществление 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, является государственной услугой. Государственные и муниципальные услуги могут оказываться только определенной категорией лиц - органом, предоставляющим государственную услугу, органом, предоставляющим муниципальную услугу, либо подведомственной государственному органу или органу местного самоуправления организацией, участвующей в предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Следовательно, осуществление государственной услуги по подготовке и формированию документов для выдачи иностранным гражданам патентов филиал по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ФГУП «ПВС» МВД России обязан был обеспечить своими силами.

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 органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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 статьи 15 Закона о защите конкуренции, запреты адресованы органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Заключение указанного договора с ИП <<--->>, а также заключенного к нему дополнительного соглашения с ИП <<--->>, не являющимися уполномоченными организациями, обеспечило им преимущественное

положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, поскольку предоставило лицензиатам возможность получения прибыли от оказания услуг по оформлению иностранным гражданам документов для получения патентов.

С учетом изложенного, вышеуказанные действия ФГУП «ПВС» МВД РФ привели, а также могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 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.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях ФГУП «ПВС» МВД РФ признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Ханты-Мансийским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции выдано предупреждение №5, согласно которому ФГУП «ПВС» МВД РФ в срок до 30.09.2018г. необходимо было совершить действия, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения, а именно:

- расторгнуть лицензионный договор №01-ЛД/72 от 01.01.2001г., заключенный между ФГУП «ПВС» МВД России в лице филиала по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре ФГУП «ПВС» МВД России и ИП <<--->>.

В связи с тем, что одновременно в Арбитражном суде Ханты-Мансийского автономного округа-Югры рассматривалось дело А75-

10527/2018 по исковому заявлению Прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа-Югры к ФГУП «ПВС» МВД РФ, ИП <<--->, ИП <<---> о признании недействительными лицензионного договора №01-ЛД/72 от 01.01.2018г. и соглашения №1/04-ДС от 18.05.2018г., ФГУП «ПВС» МВД России в адрес Ханты-Мансийского УФАС России направлено ходатайство от 25.09.2018г о продлении срока выполнения предупреждения до вынесения решения Арбитражным судом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по делу А75-10527/2018.

Ханты-Мансийским УФАС России срок исполнения предупреждения продлен до 30.10.2018г.

В соответствии с определением Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 22.10.2018г. к участию в деле в качестве третьего лица было привлечено Ханты-Мансийское УФАС России, в связи с чем, рассмотрение дело было отложено на 20.11.2018г.

ФГУП «ПВС» МВД России в адрес Ханты-Мансийского УФАС России было направлено ходатайство от 24.10.2018г. о продлении срока выполнения предупреждения до вынесения решения Арбитражным судом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по делу А75-10527/2018.

Ханты-Мансийским УФАС России срок исполнения предупреждения был продлен до 15.12.2018г.

Решением Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по делу А75-10527/2018 от 29.11.2018г. исковые требования Прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа-Югры удовлетворены в полном объеме, лицензионный договор №01-ЛД/72 от 01.01.2018, а также соглашение №1/04-ДС от 18.05.2018, признаны недействительными.

В целях исполнения Предупреждения, ФГУП «ПВС» МВД России в адрес Ханты-Мансийского УФАС России представлено письмо от 14.12.2018г., согласно которому между ФГУП «ПВС» МВД России и <<---> с 14.12.2018г. прекращены отношения по лицензионному договору №01-ЛД/72 от 01.01.2018г. и соглашению о замене стороны №1/04-ДС от 18.05.2018г.

Однако документов, подтверждающих расторжение лицензионного договора и соглашения ФГУП «ПВС» МВД России не представлено.

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.

На основании изложенного издан приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре от 11 февраля 2019г. №05 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

### ОПРЕДЕЛИЛ:

**1. Назначить дело №086/01/15-1/2019 к рассмотрению на 25 февраля 2018 года в 11 час. 30 мин.** по адресу: <<--->>

**2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика:** ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России (<<--->>).

**3. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве заявителя:** ООО «Тандем» (<<--->>).

**4. В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» ответчику по делу ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России представить в срок до 22 февраля 2018 года следующие документы (информацию):**

- копии учредительных документов (Устав, свидетельство о государственной регистрации в налоговом органе, выписку из ЕГРЮЛ);
- письменные пояснения по вопросам заключения лицензионного договора №01-ЛД/72 от 01.01.2018г., а также дополнительное соглашения №1/04-ДС от 18.05.2018г. к указанному договору;
- письменные, нормативные объяснения по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- другие документы в обоснование своей позиции по данному делу.

Копии документов должны быть заверены надлежащим образом,

направлены с приложением сопроводительного письма (с указанием перечня прилагаемых документов, количества листов и экземпляров). В случае невозможности представления какого-либо из перечисленных документов, необходимо представить письменные объяснения о причинах его отсутствия.

Явка лиц, в действиях которых содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, и (или) их представителей с надлежаще оформленной доверенностью для участия в рассмотрении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации обязательна. В случае неявки указанных лиц, дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации будет рассмотрено в их отсутствие.

В целях обеспечения прохода на территорию Ханты-Мансийского УФАС России, а равно допуска к рассмотрению дела, представителям лиц, участвующих в деле, при себе необходимо иметь документ, удостоверяющий личность, документ, подтверждающий полномочия лица на представление интересов органа власти, хозяйствующего субъекта либо физического лица, а также копию настоящего определения (уведомления) по делу.

<<--->>