РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «14» июня 2023.

В полном объеме решение изготовлено «21» июня 2023.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; заместителя председателя апелляционной коллегии: «<...>»; членов Апелляционной коллегии: «<...>»; «<...>»; «<...>»,

в присутствии, в том числе по видео-конференц-связи: представителей УМВД России по Новгородской области: «<...>» (по доверенности), «<...>» (по доверенности), «<...>» (по доверенности), «<...>» (по доверенности); представителей ФГУП «ПВС» МВД России: «<...>» (по доверенности), «<...>» (по доверенности), «<...>» (по доверенности), Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области: «<...>»; представителей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области: «<...>» (по доверенности), «<...>» (по доверенности); представителя Новгородского УФАС России: «<...>»,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу УМВД России по Новгородской области на решение и предписание Новгородского УФАС России от 25.04.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 053/01/15-15/2023 (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба УМВД России по Новгородской области на решение

и предписание Новгородского УФАС России от 25.04.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 053/01/15-15/2023 (далее соответственно – Жалоба, Решение, Предписание, Дело).

Решением УМВД России по Новгородской области было признано нарушившим пункт 8 части 1 статьи 15 Закона 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.

УМВД России по Новгородской области выдано Предписание о необходимости прекратить указание должностными лицами УМВД России по Новгородской области на обращение за предоставлением государственных услуг в сфере миграции опосредованно, через ФГУП «ПВС» МВД России, а также прекратить размещение в помещениях, где располагается ФГУП «ПВС» МВД России или иные хозяйствующие субъекты – участники рынка оказания услуг по подготовке документов для обращения за оформлением патента для осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, в том числе получения нового патента, его дубликата, внесения изменения в сведения, содержащиеся в патенте, подразделений (сотрудников) УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции.

УМВД России по Новгородской области с вынесенными Решением и Предписанием не согласно, считает, что они нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит их отменить.

Доводы УМВД России по Новгородской области изложены в Жалобе, в частности, УМВД России по Новгородской области считает, что Новгородским УФАС России не доказан факт наличия нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения Жалобы установлено следующее.

В Новгородское УФАС России из прокуратуры Великого Новгорода, а также от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области поступили заявления хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) о возможном нарушении УМВД России по Новгородской области антимонопольного законодательства.

В связи с наличием в действиях (бездействии) УМВД России по Новгородской области признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в соответствии с требованиями статьи 39¹ Закона о защите конкуренции Новгородским УФАС России было выдано предупреждение от 22.11.2022 № 5141/02 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее — Предупреждение), а именно о необходимости в срок до 31.12.2022:

- при консультировании граждан по вопросу предоставления государственных услуг в сфере миграции прекратить указание должностными лицами УМВД России по Новгородской области на необходимость обращения опосредованно, через ФГУП «ПВС» МВД России;
- принять меры для исключения практики необоснованной переадресации граждан (иностранных граждан) во ФГУП «ПВС» МВД России в тех случаях, когда гражданин (иностранец) имеет законное право обратиться непосредственно в подразделение УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции;
- прекратить размещение в помещениях УМВД России по Новгородской области объявлений о деятельности ФГУП «ПВС» МВД России;
- прекратить размещение в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» МВД России или иными хозяйствующими субъектами – участниками товарного рынка оказания услуг по подготовке документов для обращения за оформлением патента для осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, в том числе получения нового патента, его дубликата, внесения изменения в сведения, содержащиеся в патенте, подразделений УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции.

Во исполнение Предупреждения УМВД России по Новгородской области направило в адрес Новгородского УФАС России письмо от 30.12.2022 исх. № 1/1805, содержащее информацию, что должностными лицами подразделений по вопросам миграции УМВД России по Новгородской области при консультировании граждан (иностранцев) по вопросам предоставления государственных услуг в сфере миграции прекращена практика указания на опосредованное обращение в УМВД России по Новгородской области, через ФГУП «ПВС» МВД

России,

а размещение в помещениях УМВД России по Новгородской области (г. Великий Новгород, ул. Большая Московская, д. 116/2) объявление о деятельности ФГУП «ПВС» МВД России носило исключительно информационный характер в связи с началом осуществления деятельности ФГУП «ПВС» МВД России на территории Новгородской области.

При этом в письме УМВД России по Новгородской области от 30.12.2022 исх. № 1/1805 было указано, что в пользовании УМВД России по Новгородской области в настоящее время отсутствуют служебные помещения для размещения сотрудников отделения по вопросам трудовой миграции УМВД России по Новгородской области, в связи с чем требование о прекращении размещения в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» МВД России, приведет к срыву оказания УМВД России по Новгородской области государственных услуг по вопросам миграции.

Также в Новгородское УФАС России 23.01.2023 поступило письмо ООО «Эксперт», из которого следует, что в отделениях по вопросам трудовой миграции УМВД России по Новгородской области заявления иностранных граждан на получение вида на жительство, гражданства, разрешения на временное проживание, оформленные ООО «Эксперт», не принимают.

Учитывая данные обстоятельства, Новгородское УФАС России посчитало, что выданное Предупреждение УМВД России по Новгородской области не было исполнено в полном объеме, в связи с чем указанным антимонопольным органом было принято решение о возбуждении Дела.

По результатам рассмотрения Дела Новгородское УФАС России пришло к выводу, что в действиях УМВД России по Новгородской области, 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.

По результатам рассмотрения жалобы УМВД России по Новгородской области на решение и предписание Новгородского УФАС России от 25.04.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства №

053/01/15-15/2023 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с пунктом 8 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), в частности запрещается создание дискриминационных условий.

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция определена как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

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 соответствии с частью 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.

Следовательно, для установления нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия (акты) органа власти должны не соответствовать закону и (или) негативно влиять на конкуренцию на товарном рынке, затронутым такими действиями (актами).

Согласно пункту 34 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее — Постановление Пленума № 2) угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1-3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, при применении конкретных положений статьи 15 Закона о защите конкуренции также необходимо учитывать, имеется ли норма иного федерального закона, допускающая принятие оспариваемого акта, осуществление действий (бездействие).

В пункте 35 Постановления Пленума № 2 указано, что антимонопольным законодательством органам публичной власти запрещается создание дискриминационных условий: условий доступа на товарный рынок, условий 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 (пункт 8 статьи 4, пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

С учетом изложенного, для квалификации нарушения по пункту 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции антимонопольному органу необходимо, в частности, установить фактические обстоятельства,

свидетельствующие о создании органом власти дискриминационных условий.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе, в сфере миграции (пункт 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699, далее — Положение № 699).

МВД России осуществляет 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 является министерство внутренних дел Российской Федерации (абзац 16 подпункта 49 пункта 11 Положения № 699).

Государственную услугу по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранным гражданам и лицам без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации предоставляется МВД России, непосредственное предоставление государственной услуги осуществляется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне (пункт 19 Административного регламента МВД России 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 (далее – Регламент).

При этом в соответствии с частью 2 статьи 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон о правовом положении иностранных граждан) для получения патента иностранный гражданин в течение тридцати календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию представляет лично или через уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел необходимый комплект документов.

Согласно части 9 статьи 13 Закона о правовом положении иностранных граждан на основании соглашения о взаимодействии между федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел 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 патентов, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обратившихся за получением патентов, и их фотографировании.

Указанное положение соотносится также с пунктом 19 Регламента, которым предусмотрено, что в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги может участвовать уполномоченная субъектом Российской Федерации организация, принимающая участие в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги на основании соглашения о взаимодействии между МВД России и субъектом Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.05.2016 № 1052-р ФГУП «ПВС» МВД России отнесено к ведению МВД России.

В соответствии с подпунктом 14.5 Устава ФГУП «ПВС» МВД России, утвержденного приказом МВД России от 16.01.2023 № 10 (далее — Устав), 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.

Постановлением Правительства Новгородской области от 04.03.2022 № 97 «О внесении изменения в постановление Правительства Новгородской области от 28.04.2017 № 148» ФГУП «ПВС» МВД России определено уполномоченной организацией, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов на территории Новгородской области.

На основании указанного постановления Правительства Новгородской области 26.04.2022 заключено Соглашение о взаимодействии между МВД России и Новгородской областью, предусматривающее участие

уполномоченной данным субъектом Российской Федерации организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществлению приема заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патентов, также оказанию содействия в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обратившихся за получением патентов, и их фотографированию.

В силу вышеперечисленных положений Закона о правовом положении иностранных граждан и заключаемого в соответствии с указанным законом Соглашения о взаимодействии уполномоченная организация обладает специальным правовым статусом как организация, участвующая в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществлению приема заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патентов.

Таким образом, сама по себе организация приема заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патентов опосредованно через ФГУП «ПВС» МВД России (помимо возможности подачи заявлений и документов непосредственно в отдел по вопросам миграции УМВД России по Новгородской области) не может являться нарушением антимонопольного законодательства, поскольку такой порядок организации осуществления полномочий МВД России и территориальными органами МВД России по предоставлению государственной услуги установлен федеральным законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем согласно пункту 3 Устава ФГУП «ПВС» МВД России также является коммерческой организацией, оказывающей услуги на платной основе, в том числе на рынке оказания услуг по подготовке документов для обращения за оформлением патента для осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, в том числе получения нового патента, его дубликата, внесения изменения в сведения, содержащиеся в патенте, то есть выступает в качестве хозяйствующего субъекта в понимании Закона о защите конкуренции на соответствующем товарном рынке в рамках осуществления деятельности по подготовке указанных документов.

Как указано в Решении, УМВД России по Новгородской области необоснованно отказывает в приеме документов у иностранных

граждан, оформленных без участия ФГУП «ПВС» МВД России, путем указания на необходимость опосредованного обращения в УМВД России по Новгородской области через ФГУП «ПВС» МВД России, тем самым создает дискриминационные условия для хозяйствующих субъектов – участников рынка оказания услуг по подготовке документов для обращения за оформлением патента для осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, в том числе получения нового патента, его дубликата, внесения изменения в сведения, содержащиеся в патенте, в сравнении с ФГУП «ПВС» МВД России.

Исследовав материалы Дела, Апелляционная коллегия отмечает, что в Решении и материалах Дела отсутствуют, а также лицами, участвующими в деле, не приведено доказательств, свидетельствующих о невозможности реализовать заявителями право на подачу уже оформленных заявления и документов, необходимых для получения/переоформления патента, при личном обращении в отделение УМВД России по Новгородской области по вопросам трудовой миграции в соответствии с пунктом 2 статьи 13.3 Закона о правовом положении иностранных граждан и пунктами 27.1-27.3 Регламента.

При этом в ходе рассмотрения жалобы ответчиком по делу указано, что в УМВД России по Новгородской области не зафиксировано случаев поступления жалоб на неправомерные действия (бездействие) при оказании государственной услуги, включая случаи необоснованных отказов в приеме документов. При этом возможность досудебного обжалования таких действий (бездействия) предусмотрена разделом 5 Регламента.

В качестве доказательств необоснованного перенаправления граждан (иностранцев) во ФГУП «ПВС» МВД России в материалах Дела содержатся аудиозаписи телефонных разговоров граждан (иностранцев) предположительно с сотрудниками УМВД России по Новгородской области и ФГУП «ПВС» МВД России, предоставленные в том числе Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Новгородской области.

Апелляционная коллегия проанализировала содержание указанных аудиозаписей и обращает внимание, что из них не представляется возможным достоверно установить лиц, участвовавших в телефонных разговорах, а также приходит к выводу, что их содержание не может свидетельствовать о нарушении УМВД России по Новгородской области норм антимонопольного законодательства, поскольку из их содержания

невозможно установить факт перенаправления граждан (иностранных граждан) исключительно во ФГУП «ПВС» МВД России.

Так, в телефонных разговорах сотрудники УМВД России по Новгородской области (предположительно, по мнению заявителей по Делу) указывают на необходимость получения соответствующих услуг по адресу: г. Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, где помимо ФГУП «ПВС» МВД России располагается также отделение УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции.

В частности, установлено, что на основании договора безвозмездного пользования нежилым помещением от 09.02.2022 № 8, заключенного между ФГУП «ПВС» МВД России и УМВД России по Новгородской области, на территории ФГУП «ПВС» МВД России (г. Великий Новгород, ул. Московская, д. 7) располагается отделение УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции в целях оказания государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности.

Апелляционная коллегия также отмечает, что в материалах Дела имеются сведения, представленные УМВД России по Новгородской области, о том, что УМВД России по Новгородской области осуществляет прием заявлений на оформление патента как при участии в их подготовке и оформлении ФГУП «ПВС» МВД России, так и иных организаций и индивидуальных предпринимателей. Доказательств обратного в материалах дела не имеется.

С учетом изложенного, Апелляционная коллегия считает, что в Решении не приведено необходимой совокупности обстоятельств и фактов, подтверждающих создание дискриминационных условий со стороны УМВД России по Новгородской области.

Таким образом, изучив фактические обстоятельства Дела, Апелляционная коллегия приходит к выводу о недоказанности создания дискриминационных условий на товарном рынке и, следовательно, об отсутствии в действиях УМВД России по Новгородской области вмененного антимонопольным органом состава нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган вправе оставить жалобу без удовлетворения; отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа или изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

Согласно части 11 статьи 23 Закона о защите конкуренции основанием для изменения или отмены решения территориального антимонопольного органа является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

При этом к нарушению единообразия практики применения антимонопольного законодательства могут быть отнесены нарушения как материальных, так и процедурных норм антимонопольного законодательства (аналогичная позиция также указана в пункте 13 Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России, утвержденного протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10).

На основании изложенного, в связи с отсутствием вменяемого Новгородским УФАС России состава нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях УМВД России по Новгородской области, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что Решение и вынесенное на его основании Предписание нарушают единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и подлежат отмене как основанные на неправильном применении антимонопольным органом норм материального права (части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции) вследствие неверной оценки обстоятельств по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Пунктом 49 Постановления Пленума № 2 предусмотрено, что принятие коллегиальным органом на основании части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции решения об отмене решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа не исключает возможность возобновления рассмотрения дела соответствующим антимонопольным органом, если отсутствуют основания для прекращения рассмотрения дела в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции.

При этом пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции в качестве одного из оснований для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства является отсутствие нарушения антимонопольного законодательства в действиях ответчика по делу, в связи с чем основания для направления Дела на новое рассмотрение в целях возобновления его рассмотрения антимонопольным органом отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

отменить решение и предписание Новгородского УФАС России от 25.04.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 053/01/15-15/2023.

Председатель _____ «<...>»

Апелляционной
коллегии: _____

Заместитель
председателя

Апелляционной _____ «<...>»
коллегии:

«<...>»

Члены

Апелляционной _____ «<...>»
коллегии:

«<...>»

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам

рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.