

Управление МВД России
по Новгородской области

ул. Б. Санкт-Петербургская, д. 2/9,
Великий Новгород, 173001

umvd53@mvd.ru

ООО «Эксперт»

ali-z@internet.ru

ИП <З...>

Уполномоченному по защите прав
предпринимателей в Новгородской
области

<М...>

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НАЗНАЧЕНИИ ВРЕМЕНИ И МЕСТА
РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛА О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА № 053/01/15-15/2023

31 января 2023 года
Новгород

Великий

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела № 053/01/15-15/2023 о нарушении антимонопольного законодательства

УСТАНОВИЛ:

В Новгородское УФАС России из Прокуратуры Великого Новгорода, а также от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области поступили обращения хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) (далее – заявители) на действия Управления МВД России по Новгородской области (далее – УМВД) в части ограничения конкуренции действиями УМВД России по Новгородской области.

Как следует из содержания представленных обращений в 2022 году в Великом Новгороде открылся филиал Санкт-Петербургского ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» (далее – ФГУП).

ФГУП оказывает платные услуги в сфере миграции аналогичные тем услугам, которые оказывает иностранным гражданам обратившиеся с заявлениями хозяйствующие субъекты, а также иные участники соответствующего товарного рынка.

Так, в ходе оказания ИП <З...> услуг иностранным гражданам по подготовке и оформлению документов ему стали известны случаи отказов со стороны ФГУП иностранным гражданам, обращающимся в ФГУП, в приеме их заявлений надлежащей формы и фотографий, исполненных с участием ООО «Эксперт» и ИП <З...>.

В марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород было размещено объявление следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России». ИП <З...> полагает, что УМВД, разместив вышеуказанное объявление в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, создает конкурентное преимущество ФГУП на рынке оказания услуг по подготовке и оформлению документов иностранных граждан (мигрантов).

В Управление Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Новгородской области представлена сделанная ИП <З...> запись его телефонного разговора по номеру 980-994 с сотрудником (инспектором) УМВД, ответственным за оформление вида на жительство, в котором сотрудник (инспектор) сообщает, что за услугой по подготовке и оформлению документов иностранным гражданам следует обращаться по

адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7. Далее гражданин просит сотрудника (инспектора) сообщить ему дни и часы приема граждан по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7. Сотрудник (инспектор) сообщает гражданину, что не обладает такой информацией. Далее гражданин просит сотрудника (инспектора) назвать ему номер телефона, на который он может позвонить и узнать дни и часы приема граждан по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7. Сотрудник (инспектор) сообщает гражданину, что сейчас посмотрит в коридоре помещения информацию о графике приема граждан. Далее гражданин спрашивает о том, что обратившись по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, будет ли он общаться с сотрудником УМВД. На что сотрудник (инспектор) поясняет, что по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7 находится паспортно-визовый сервис (ПВС), в котором принимают и оформляют документы. Далее гражданин просит пояснить, является ли паспортно-визовый сервис (ПВС) частной организацией или имеет принадлежность к УМВД. На что сотрудник (инспектор) поясняет, что ПВС это не частная организация, а это ПВС МВД РФ. Далее сотрудник (инспектор) называет номер телефона 8 (812)318-06-48, по которому можно позвонить в ПВС МВД.

Далее гражданин просит пояснить, куда он сейчас звонил. На что сотрудник (инспектор) пояснил, что в отдел УМВД, находящийся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, но документов здесь не принимают, а принимают в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД Российской Федерации.

Исходя из информации, размещенной в помещении УМВД, находящемся по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, телефонный номер 980-420 закреплен за начальником ОБТМ УМВД <С...>.

Также представлена сделанная ИП <З...> запись телефонного разговора по номеру 980-420, закрепленному за начальником ОБТМ УМВД <С...>, в котором на вопрос ИП <З...> о том, что действительно ли он позвонил в УМВД, расположенное в помещении на ул. Московская, д. 7, Великий Новгород, и может ли он предоставить документы, <С...> сообщила, что он позвонил в ОБТМ УМВД, расположенное в помещении на ул. Московская, д. 7, но по вопросу приема документов нужно обращаться не к ней. Кроме того, <С...> по собственной инициативе решила за гражданина, в какую организацию тот, по видимому, хотел дозвониться, и такой организацией она назвала ФГУП, хотя гражданин об этом и не спрашивал. Также, <С...> сообщила номер телефона 27-32-20, по которому нужно обратиться. Далее <З...> сказал, что в УМВД, находящейся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, ему сообщили, что нужно обратиться по адресу ул. Московская, д. 7, Великий Новгород. <С...> повторила, чтобы он звонил по номеру телефона, который она назвала.

Также представлена сделанная ИП <З...> запись телефонного разговора по номеру 27-32-20, сообщенному начальником ОБТМ <С...>, в котором

сотрудник ФГУП сообщает позвонившему о том, что все услуги ФГУП предоставит на месте в помещении по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, а также свои услуги в том же месте предоставит УМВД, так как его сотрудники (инспекторы) находятся в соседнем окошечке в одном помещении с работниками ФГУП. Далее в ходе телефонного разговора ИП <З...> сообщил, что он сам составит заявление, на что получил ответ о том, что никакое заявление ему составлять не нужно, так как такое самостоятельно оформленное заявление у него в ФГУП не примут, а заявление оформляют и делают фотографии сами сотрудники ФГУП и эти услуги ФГУП платные. Помимо государственной пошлины, нужно отдельно оплатить услуги ФГУП. К инспектору сами не запишетесь, так как на прием к инспектору граждане попадают строго через ФГУП. Заявления на ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород не принимают, так как полномочия переданы ФГУП. ИП <З...> пояснил, что он подает документы в УМВД, а не во ФГУП, и зачем ему вообще этот ФГУП. Сотрудник ФГУП сообщает, что это регламентом предусмотрена передача документов через ФГУП в УМВД, а не непосредственно гражданином. Сотрудник ФГУП сообщил, что если собеседник не хочет оплачивать услуги ФГУП, то пусть позвонит в УМВД, находящееся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, и что, может, ему там предложат другой вариант и примут документы бесплатно.

Также ИП <З...> сообщает, что 11.11.2022 в 9 часов 48 минут в помещении по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7, он со своим клиентом, отстояв живую очередь, попытался подать документы инспектору УМВД, но последний удалился. Через пять минут подошла начальник ОБТМ УМВД <С...>, с которой у ИП <З...> состоялся разговор, записанный им на диктофон телефона, следующего содержания. <С...> пояснила <З...>, что документы подаются через уполномоченную организацию в соседнем окошке. ИП <З...> просил пояснить, куда ему следует подать уже подготовленный пакет документов гражданина – его клиента. <С...> еще раз сообщила, что документы подаются через уполномоченную организацию на согласование в УМВД, и она помнит, что ИП <З...> обращался к ней для разрешения его вопроса, и данный вопрос был согласован с вышестоящим руководством, и позиция осталась прежней: подача документов через ФГУП МВД России.

ИП <З...> полагает, что сотрудники УМВД своими действиями, а именно устными разъяснениями (консультированием) иностранных граждан о том, что им необходимо обращаться за услугами по подготовке и оформлению документов только в ФГУП, создают конкурентное преимущество ФГУП на рынке оказания услуг по подготовке и оформлению документов иностранных граждан.

ИП <З...> и иные организации, оказывающие аналогичные услуги, утрачивают значительную часть потенциальных клиентов, а также вынуждены производить возврат денежных средств иностранным гражданам за ранее предоставленные им услуги.

Заявители ООО «Эксперт» и ИП <З...> просят проверить законность действий ФГУП, систематически нарушающих свободу конкуренции на рынке оказания услуг по приему и оформлению документов иностранных граждан, ненадлежащего исполнения УМВД возложенных на него функций по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов: патентов для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации; разрешений на временное проживание; вида на жительство и гражданство Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (далее - Закон 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, 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, пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается создание дискриминационных условий.

В соответствии с пунктом 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.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции товар - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Из представленных по запросу Управления письмом УМВД от 23.09.2022 исх. №45/12426 сведений и документов следует, что на основании договора безвозмездного пользования нежилым помещением от 09.02.2022 № 8, заключенного между ФГУП и УМВД, на территории ФГУП (г. Великий Новгород, ул. Московская, д. 7.) располагается отделение по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД, осуществляющее предоставление государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории области, ранее дислоцированное по адресу: г. Великий Новгород, ул. Б. Московская, д. 116, а также сотрудники управления по вопросам миграции, осуществляющие прием документов от иностранных

граждан на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданство Российской Федерации.

Таким образом, УМВД получив в безвозмездное пользование часть площадей в том же здании, где размещается ФГУП, разместило на этой площади сотрудников ОВТМ УМВД, которые, в свою очередь, имеют возможность контактировать и обмениваться документами и информацией (сведениями), в том числе в электронном виде, посредством программного обеспечения, доступного только УМВД и ФГУП. Указанное обстоятельство обеспечивает ФГУП конкурентное преимущество перед иными хозяйствующими субъектами-конкурентами, которое выражается в том, что иностранных граждан информируют (ориентируют) по телефону и при личном приеме сотрудники УМВД о том, что иностранные граждане могут получить все необходимые услуги, предоставляемые ФГУП и УМВД в одном помещении, а также, что такие услуги можно получить только через ФГУП, а также в предоставлении работникам ФГУП возможности контактировать и обмениваться документами и информацией (сведениями), в том числе в электронном виде, посредством программного обеспечения с сотрудниками (инспекторами) ОВТМ УМВД и, таким образом упрощая (ускоряя) процедуру передачи документов в УМВД, обеспечивают приток потенциальных клиентов для ФГУП, и в то же время формируют у иностранных граждан осознание (понимание) того, что обращаться им в иные организации бесполезно.

Таким образом, УМВД, разместив в одном помещении с ФГУП своих сотрудников, которые информируют (ориентируют) о том, что иностранные граждане могут получить все необходимые услуги, предоставляемые ФГУП и УМВД, в одном помещении, а также, что такие услуги можно получить только через ФГУП и что обращаться им в иные организации бесполезно, тем самым создает дискриминационные условия для ООО «Эксперт», ИП <З...> и иных хозяйствующих субъектов – участников рынка.

Кроме того, сотрудники УМВД, находящееся в помещении по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, за получением услуг направляют граждан на ул. Московская, д. 7, Великий Новгород, то есть по месту нахождения ФГУП.

Так, из представленных письмом УМВД от 23.09.2022 исх. №45/12426 сведений в виде заполненной таблицы №1 о количестве принятых заявлений от граждан, проживающих в Великом Новгороде, усматривается, что с марта 2022 года УМВД не принято ни одного заявления непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. При этом в феврале количество соответствующих принятых заявлений составляло 105. Также с марта 2022 года отмечено снижение количества принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан на получение разрешения на временное проживание, вида на

жительство и гражданства РФ.

Так, из представленных тем же письмом УМВД сведений в виде заполненной таблицы №2 о количестве принятых заявлений от граждан, проживающих в Новгородском районе, усматривается, что с марта 2022 года УМВД не принято ни одного заявления непосредственно от граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. При этом в феврале количество соответствующих принятых заявлений составляло 41. Также с марта 2022 года отмечено снижение количества принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство РФ.

Так, из представленных тем же письмом УМВД сведений в виде заполненной таблицы №3 о количестве принятых заявлений от граждан, проживающих в Великом Новгороде, усматривается, что начиная с марта 2022 года из ФГУП в УМВД принято значительное количество заявлений иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Новгородской области; на получение разрешения на временное проживание; вида на жительство; гражданства РФ, информация по которым передавалась в электронном виде из ФГУП. При этом до марта 2022 года такой показатель был нулевым.

Так, из представленных тем же письмом УМВД сведений в виде заполненной таблицы №4 о количестве принятых заявлений от граждан, проживающих в Новгородском районе, усматривается, что начиная с марта 2022 года из ФГУП в УМВД принято значительное количество заявлений иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Новгородской области; на получение разрешения на временное проживание; вида на жительство; гражданства РФ, информация по которым передавалась в электронном виде из ФГУП. При этом до марта 2022 года такой показатель был нулевым.

В результате сравнительного анализа сведений, приводимых в таблицах №1, №2, №3, №4, о количестве принятых УМВД заявлений иностранных граждан очевидно, что, начиная с марта 2022 года, количество оформленных и поступивших из ФГУП в УМВД заявлений иностранных граждан значительно возросло, при этом, начиная с марта 2022 года, количество поступивших в УМВД, минуя ФГУП, заявлений иностранных граждан значительно снизилось.

При таких обстоятельствах прослеживается причинно-следственная связь

того, что снижение количества поступивших в УМВД заявлений непосредственно от иностранных граждан произошло вследствие начала работы с марта 2022 года в Великом Новгороде ФГУП.

Постановлением Правительства Новгородской области от 04.03.2022 № 97 «О внесении изменения в постановление Правительства Новгородской области от 28.04.2017 № 148» ФГУП определено уполномоченной организацией, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов. Данное постановление Правительства Новгородской области стало основанием для заключения 26.04.2022 Соглашения о взаимодействии между МВД России и Новгородской областью, предусматривающего участие уполномоченной данным субъектом РФ организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов.

До начала работы ФГУП уполномоченной организацией в части содействия в предоставлении соответствующих государственных услуг являлось ГОАУ МФЦ. При этом обращений от граждан и организаций о том, что УМВД отказывает в приеме документов не поступало из чего можно сделать вывод о том, что дискриминация иных хозяйствующих субъектов началась с появлением в Новгородской области филиала ФГУП и назначения его уполномоченной организацией.

По запросу Управления УМВД представлены письменные пояснения (исх. от 24.10.2022 №45/1382), из которых следует, что личный состав УМВД ориентирован на разъяснение иностранным гражданам действующих норм миграционного законодательства, в том числе о возможности оказания физическим и юридическим лицам информационных и консультационных услуг в сфере миграции, а также оказание услуг по оформлению заявлений и иных документов на площадках ФГУП.

Принимая во внимание эти пояснения УМВД, очевидно, что помимо начала функционирования самого ФГУП, обстоятельством, приведшим к значительному росту количества обращений иностранных граждан непосредственно в ФГУП, является протекция со стороны УМВД, выразившаяся в размещении в марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород, объявления следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России», также в информировании сотрудниками (инспекторами) УМВД и работниками ФГУП иностранных граждан по телефону и при непосредственном обращении в УМВД и ФГУП о том, что прием документов осуществляется только через ФГУП, а также в размещении сотрудников (инспекторов) УМВД на территории одного из хозяйствующих субъектов – участников рынка, а именно, на территории ФГУП.

Таким образом, УМВД разместив в марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород объявления следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» тем самым создает дискриминационные условия для ООО «Эксперт», ИП <З...> и иных хозяйствующих субъектов – участников рынка.

Кроме того, отказ сотрудниками (инспекторами) УМВД в приеме документов у иностранных граждан, оформленных без участия ФГУП, не оставляет им права выбора хозяйствующего субъекта и подталкивает иностранных граждан, помимо их воли, обращаться непосредственно в ФГУП и тем самым создает ему преимущество перед хозяйствующими субъектами – конкурентами, оказывающими услуги иностранным гражданам на рынке услуг по подготовке и оформлению документов иностранным гражданам.

Следовательно, УМВД, отказывая в приеме документов у иностранных граждан, оформленных без участия ФГУП, тем самым создает дискриминационные условия для ООО «Эксперт», ИП <З...> и иных хозяйствующих субъектов – участников рынка.

Кроме того, размещение сотрудников УМВД на территории одного из хозяйствующих субъектов также создает этому субъекту – ФГУП преимущество перед конкурентами, что свидетельствует о создании дискриминационных условий для иных хозяйствующих субъектов – исполнителей данных услуг.

Рынок услуг по подготовке и оформлению документов иностранным гражданам в Новгородском районе и Великом Новгороде является конкурентным, с умеренным количеством хозяйствующих субъектов – участников рассматриваемого товарного рынка.

ФГУП является хозяйствующим субъектом – конкурентом по отношению к ООО «Эксперт» и ИП <З...> на рассматриваемом рынке. При этом в результате вышеуказанных совершаемых УМВД действий в пользу ФГУП последний получает конкурентное преимущество перед хозяйствующими субъектами – конкурентами, оказывающими услуги иностранным гражданам на рынке услуг по подготовке и оформлению документов иностранным гражданам.

ООО «Эксперт», ИП <З...> и иные хозяйствующие субъекты – конкуренты ФГУП были поставлены в неравное положение с ФГУП при продаже ими услуг по подготовке и оформлению документов

Кроме того, клиентам ООО «Эксперт», ИП <З...> и иных хозяйствующих субъектов – конкурентов ФГУП отказывают в приеме документов, что так же свидетельствует о создании УМВД дискриминационных условий ООО «Эксперт», ИП <З...> и иным хозяйствующим субъектам в сравнении с ФГУП.

Таким образом, вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о наличии в действиях УМВД признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в размещении в марте 2022 года в помещении УМВД, расположенном по адресу: ул. Б. Московская, д. 116, Великий Новгород объявления следующего содержания: «Прием документов на патенты осуществляется на ул. Московская, д. 7 в ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России», а также в информировании сотрудниками (инспекторами) УМВД иностранных граждан по телефону и при непосредственном обращении в УМВД о том, что прием документов осуществляется только через ФГУП, а также в размещении на территории ФГУП подразделения УМВД, осуществляющего государственные услуги в миграционной сфере, а также в предоставлении исключительно ФГУП возможности пользования общей с УМВД компьютерной программой при оказании государственных услуг в миграционной сфере. Вышеуказанное привело или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе, вытеснению с рынка конкурентов ФГУП.

Управлением на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции было выдано УМВД предупреждение от 22.11.2022 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, и с этой целью в срок до 31.12.2022:

- при консультировании граждан по вопросу предоставления государственных услуг в сфере миграции, предоставление которых в силу положений нормативных правовых актов, в частности административных регламентов, допускается по личному посещению гражданина (иностранного гражданина) отдела подразделения по вопросам миграции, прекратить указание должностными лицами на необходимость обращения опосредованно, через ФГУП «ПВС»;
- принять меры для исключения практики необоснованной переадресации граждан (иностранцев) во ФГУП «ПВС» и с данной целью ознакомить под роспись ответственных должностных лиц о необходимости соблюдения требований административных регламентов и недопустимости переадресации граждан в адрес ФГУП «ПВС» 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»;
- прекратить размещение в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» или иными хозяйствующими субъектами – участниками данного товарного рынка, подразделений УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции.

В Управление 30.12.2022 поступило письмо УМВД которым УМВД проинформировало Управление о результатах рассмотрения предупреждения Управления, из которого следует позиция УМВД относительно выданного предупреждения.

УМВД отмечает, что согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622, одним из основных направлений миграционной политики является совершенствование административных процедур в сфере миграции, в том числе путем организации деятельности в формате многофункциональных центров, использования организационных и технических решений, в целях сокращения временных, организационных и финансовых издержек, связанных с предоставлением государственных услуг и их получением.

Как отмечает УМВД в этой связи стратегическим направлением деятельности подведомственного МВД России ФГУП является создание многофункциональных миграционных центров с совместным размещением сотрудников территориальных органов МВД России, работников ФГУП и организаций, оказывающих сопутствующие услуги. Подведомственность ФГУП позволяет МВД России контролировать все аспекты его деятельности. На площадке ФГУП организовано эффективное взаимодействие сотрудников органов внутренних дел с работниками ФГУП, что способствует выявлению лиц, находящихся в розыске, а также причастных к деятельности террористических, экстремистских организаций и своевременно принимать к ним необходимые меры.

Как отмечает УМВД в своем ответе в соответствии с пунктом 6, подпунктом 3 пункта 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 N2 699, МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, и имеет право использовать их возможности в целях осуществления своих полномочий.

Согласно ответу УМВД аналогичные положения закреплены пунктом 8 и подпунктом 3 пункта 14 Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Новгородской области, утвержденного приказом МВД России от 24 июля 2017 года №514. ФГУП является организацией, подведомственной МВД России в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.05.2016 № 1025-р. Пунктом 4 приказа МВД России от 16 марта 2017 года № 131 «О федеральном государственном унитарном предприятии «Паспортно-визовый сервис» Министерства внутренних дел Российской Федерации» обязанность по организационно-методическому обеспечению деятельности ФГУП

возложена на ГУВМ МВД России.

Также, как отмечает УМВД, в соответствии с пунктом 12.4. Устава ФГУП, утвержденного приказом МВД России от 16.03.2017 № 131, одной из целей деятельности ФГУП является выполнение работ и оказание услуг для нужд подразделений МВД России, оказывающих услуги в сфере миграции. Так, на основании договора безвозмездного пользования нежилым помещением № 8 от 09 февраля 2022 года ФГУП с согласия собственника ООО «Новгородская продовольственная компания» УМВД России по Новгородской области были переданы в безвозмездное временное пользование (до 30.11.2022) нежилые помещения общей площадью 123,3 кв.м (помещения №№ 47, 50, 52, 53, 54), расположенные по адресу: г. Великий Новгород, ул. Московская, д.7.

УМВД отмечает, в данной связи, что соответственно, на основании договора безвозмездного пользования нежилым помещением № 338 от 01 декабря 2022 года ФГУП с согласия собственника ООО «Новгородская продовольственная компания» переданы УМВД в безвозмездное временное пользование (до 31.10.2023 включительно) нежилые помещения общей площадью 123,3 кв.м (помещения №№ 47, 50, 52, 53, 54, часть помещения 55 площадью 6 кв.м), расположенные по адресу: г. Великий Новгород, ул. Московская, д.7.

Также, как отмечает УМВД, при этом необходимо учитывать положения пунктов 1 и 4 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами. Одновременно с этим статья 422 ГК РФ устанавливает, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

В данной связи, как отмечает в своем ответ УМВД, в связи с этим содержащееся в Предупреждении требование о прекращении размещения в помещениях, занятых ФГУП, подразделений УМВД фактически сводится к требованию о расторжении заключенных договоров, в силу чего, по мнению УМВД, не соотносится с приведенными нормами гражданского законодательства.

Как полагает УМВД буквальное следование требованию, изложенному в Предупреждении, приведет к срыву оказания государственных услуг, так как в пользовании УМВД в настоящее время отсутствуют служебные помещения для размещения сотрудников отделения по вопросам трудовой миграции управления по вопросам миграции УМВД.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2009 года №1638-р основными направлениями деятельности ФГУП

являются оказание физическим и юридическим лицам информационных и консультационных услуг в сфере миграции, а также оказание услуг по оформлению заявлений и иных документов, подаваемых с целью получения государственных услуг.

ФГУП за счет собственных средств оборудует места ожидания, обустривает пространство и рабочие места в соответствии с административным регламентом.

Территориальные органы в сфере миграции МВД России и ФГУП используют возможности для размещения своих сотрудников в одном здании при условии соблюдения требований антимонопольного и гражданского законодательства, совместное размещение ФГУП и территориального органа в сфере миграции МВД России не является антиконкурентным соглашением, влекущим разделение рынка по числу продавцов, или устраняющее конкуренцию на товарном рынке (данный довод приведен УМВД со ссылкой на решение Арбитражного суда по Красноярскому краю от 13.12.2017 дело №А33-7292/2017).

В целях недопущения нарушений требований антимонопольного законодательства ФГУП и УМВД при совместном размещении своих сотрудников используют в помещениях средства визуальной идентификации ФГУП и УВМ МВД (настенные таблички, стенды, вывески и т.п.). Такие средства используются для исключения ошибочного восприятия ФГУП и УМВД посетителями как единой функционирующей организации.

При обращении получатель услуги по размещенным вывескам может определить, где расположен территориальный орган в сфере миграции МВД России, а где ФГУП и получить услугу в интересующей его организации или государственную услугу в ведомстве.

Проход в УВМ УМВД свободный, на входе отсутствуют какие-либо турникеты или ограждения.

УМВД полагает, что в его действиях (бездействии) отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Принимая во внимание письменные пояснения УМВД о том, что УМВД не будет прекращать размещение в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» или иными хозяйствующими субъектами – участниками данного товарного рынка, подразделений УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции, Управление считает, что предупреждение не исполнено в части, предполагающей необходимость прекратить размещение в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП «ПВС» или иными хозяйствующими субъектами – участниками данного товарного рынка, подразделений УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции.

Таким образом, выданное Управлением предупреждение УМВД в

установленный срок не выполнило.

Кроме того, необходимо отметить следующее.

Доводы УМВД России со ссылкой на положения ГК РФ о свободе заключения договора (ст. 433 ГК РФ) в данном случае не имеют правового значения, поскольку в силу части 1 статьи 10 ГК РФ не допускается осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Сам по себе факт размещения органа власти и коммерческой организации по одному адресу не является каким-либо противоправным деянием.

Однако учитывая конкретные обстоятельства, а именно:

- УВМ осуществляет не просто работу, а именно оказание государственных услуг, предусматривающих прием граждан (иностранных граждан, лиц, претендующих на получение гражданства, трудовых мигрантов) фактически в одном помещении с коммерческой организацией
- услуги данной коммерческой организации неразрывно связаны с получением гражданами государственных услуг, оказываемых УВМ
- коммерческая организация предоставляет услуги также непосредственно в помещениях, расположенных совместно с помещениями, где оказываются госуслуги УВМ.

Таким образом, хозяйствующий субъект получает конкурентные преимущества перед всеми остальными участниками соответствующего рынка, в первую очередь, в результате действий УВМ, которое разместило свои подразделения в помещениях хозяйствующего субъекта.

Такие преимущества выражаются в том, что для граждан и иных лиц, обращающихся за получением государственной услуги, местоположение ФГУП, располагающегося в одном помещении с УМВД, является наиболее и исключительно привлекательным.

Кроме того, расположение в одном помещении дополнительно, с точки зрения потребителя, не обладающего специальными юридическими познаниями, создает впечатление единства деятельности ФГУП и УМВД. Данные обстоятельства безусловно влекут перераспределение спроса в пользу ФГУП от иных хозяйствующих субъектов – участников рынка, что подтверждается данными за 2022 год.

Иными словами, ФГУП получает условия продажи (реализации) своих услуг,

при которых данное учреждение находится в неравном (преимущественном) положении по сравнению со всеми остальными участниками рынка.

Действующее законодательство не содержит исключений для возможности предоставления таких преимущественных условий любым хозяйствующим субъектам, в том числе созданным (учрежденным) самим органом, допускающим нарушение.

В данной связи доводы о том, что одной из целей деятельности ФГУП является выполнение работ и оказание услуг для нужд подразделений МВД России, оказывающих услуги в сфере миграции, не имеет правового значения и не исключает действие запретов, установленных антимонопольным законодательством.

Вопреки позиции УМВД выданное предписание не содержало требований о расторжении договора, поскольку на момент получения предписания действовал предшествующий договор безвозмездного пользования нежилым помещением с ФГУП от 22.02.2022, срок действия которого истекал 30.11.2022.

Предупреждение Новгородского УФАС России было выдано 22.11.2022 (исх. № 5141/02), получено УМВД 24.11.2022.

Вместе с тем, 01.12.2022 был заключен новый договор безвозмездного пользования нежилым помещением от 01.12.2022.

Таким образом, руководствуясь требованиями Предупреждения, у УМВД была возможность не заключать новый договор, либо заключить его на срок, ограниченный сроком действия предупреждения, с перспективой смены места дислокации соответствующих подразделений УМВ. Однако, договор заключен на срок по 31.10.2022.

Кроме того, предупреждение касалось именно размещения подразделений по вопросам миграции, а не в целом прекращения аренды данного помещения для иных нужд УМВД.

Именно по данной причине одним из требований Предупреждения являлось, в том числе, прекращение размещения в помещениях, занятых (арендуемых) ФГУП или иными хозяйствующими субъектами – участниками товарного рынка, подразделений УМВД России по Новгородской области по вопросам миграции, что отвечает вышеуказанному критерию создания дискриминационных условий.

В данном случае следует отделять практику, когда государственный орган целенаправленно занимает помещения хозяйствующего субъекта, от не связанной с действиями государственного органа практики размещения в близлежащих к государственному органу помещениях/зданиях и т.п. объектах недвижимости, что является результатом самостоятельных действий хозяйствующего субъекта, направленных на получение

конкурентных преимуществ за счет более выгодного с точки зрения потребительского спроса местоположения.

В рассматриваемом же случае, когда именно действия государственного органа соответствуют интересам одного хозяйствующего субъекта, надлежит констатировать признаки нарушения требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях УМВД.

Доводы УМВД о том, что буквальное исполнение предупреждение повлекло бы перебои с предоставлением государственных услуг, несостоятельны, поскольку УМВД имело возможность ходатайствовать о продлении срока исполнения предупреждения в адрес Новгородского УФАС России.

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.

На основании совокупности вышеуказанных обстоятельств Новгородское УФАС России пришло к выводу о наличии признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях Управления МВД России по Новгородской области.

На основании изложенного издан приказ Управления от 26.01.2023 № 04/2023 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Управлением МВД России по Новгородской области по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции, Председатель комиссии по рассмотрению дела № 053/01/15-15/2023 о нарушении антимонопольного законодательства

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело № 053/01/15-15/2023 к рассмотрению на 21 февраля 2023 года на 14 часов 30 минут по адресу: Новгородская область, Великий Новгород, Воскресенский бульвар, д. 3, каб. 217.

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела.

2.1 в качестве ответчика:

Управление МВД России по Новгородской области (ул. Б. Санкт-Петербургская, д. 2/9, Великий Новгород, 173001).

2.2 в качестве заявителей:

ООО «Эксперт»;

Индивидуального предпринимателя <З...>.

2.3 в качестве заинтересованного лица:

Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новгородской области.

3. Ответчику в срок до 17.02.2023 представить:

3.1. Происходило ли сокращение штата сотрудников Управления МВД России по Новгородской области, в том числе отдела УВМ УМВД в 2021-2022 годах. Если да, то сообщите количество или процент сокращенных сотрудников в 2021-2022 годах (раздельно по годам, по отделу УВМ УМВД, по Управлению МВД).

3.2. Происходило ли увеличение штата сотрудников отдела УВМ Управления МВД России по Новгородской области 2021-2022 годах. Если да, то сообщите количество или процент принятых сотрудников в 2021-2022 годах (**раздельно по годам**).

3.3. В случае, если увеличение штата сотрудников отдела УВМ Управления МВД России по Новгородской области 2021-2022 годах не происходило, то дайте письменные пояснения, в чем заключалась необходимость создавать новые рабочие места для сотрудников отдела УВМ УМВД по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7.

3.4. Укажите причины, по которым в 2022 году был изменен по сравнению с действующим в 2021 году график приема граждан в УМВД России по Новгородской области при оказании (исполнении) государственных услуг (функций) в сфере миграции.

3.5. Укажите количество принятых заявлений от граждан проживающих в муниципальных районах Новгородской области (**раздельно по каждому муниципальному району**) в виде заполненных таблиц №№ 1, 2, 3:

таблица №

1

Период	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения
--------	--	--	---	--

	и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации	иностранцами гражданами государственной услуги: по выдаче вида на жительство Российской Федерации	гражданами государственной услуги: получения разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации	иностранцами гражданами государственной услуги: получения гражданства Российской Федерации
Ноябрь 2021				
Декабрь 2021				
Январь 2022				
Февраль 2022				
Март 2022				
Апрель 2022				
Май 2022				
Июнь 2022				
Июль 2022				
Август 2022				
Сентябрь 2022				
Октябрь 2022				
Ноябрь 2022				
Декабрь 2022				
Январь 2023				

таблица №

2

период	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации при посредничестве ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» (Великий Новгород, ул. Московская, д. 7)	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по выдаче вида на жительство Российской Федерации при посредничестве ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» (Великий Новгород, ул. Московская, д. 7)	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: получения разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации при посредничестве ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» (Великий Новгород, ул. Московская, д. 7)	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: получения гражданства Российской Федерации при посредничестве ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России» (Великий Новгород, ул. Московская, д. 7)
Ноябрь 2021				

Декабрь 2021				
Январь 2022				
Февраль 2022				
Март 2022				
Апрель 2022				
Май 2022				
Июнь 2022				
Июль 2022				
Август 2022				
Сентябрь 2022				
Октябрь 2022				
Ноябрь 2022				
Декабрь 2022				
Январь 2023				

таблица № 3

Период	количество принятых заявлений от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по приему, оформлению и выдаче иностранным гражданам документов (патента) для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации при посредничестве иных организаций и индивидуальных предпринимателей помимо ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России»	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: по выдаче вида на жительство Российской Федерации при посредничестве иных организаций и индивидуальных предпринимателей помимо ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России»	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: получения разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации при посредничестве иных организаций и индивидуальных предпринимателей помимо ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России»	количество принятых заявлений непосредственно от иностранных граждан для получения иностранными гражданами государственной услуги: получения гражданства Российской Федерации при посредничестве иных организаций и индивидуальных предпринимателей помимо ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России»
Ноябрь 2021				
Декабрь 2021				
Январь				

2022				
Февраль 2022				
Март 2022				
Апрель 2022				
Май 2022				
Июнь 2022				
Июль 2022				
Август 2022				
Сентябрь 2022				
Октябрь 2022				
Ноябрь 2022				
Декабрь 2022				
Январь 2023				

3.6. Заверенную надлежащим образом копию переписки УМВД и ФГУП по поводу заключения договоров безвозмездного пользования нежилыми помещениями по адресу: Великий Новгород, ул. Московская, д. 7 № 338 от 01.12.2022; № 8 от 09.02.2022 (при наличии).

3.7. Иные пояснения по обозначенным в определении обстоятельствам (при наличии таковых).

4. Заинтересованному лицу **в срок до 17.02.2023** представить пояснения по обозначенным в определении обстоятельствам.

В соответствии с частью 1 статьи 43 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, имеют право, помимо прочего, представлять доказательства, давать пояснения в письменной форме, приводить свои доводы по вопросам, являющимся предметом рассмотрения дела.

