

РЕШЕНИЕ

по делу № 14-01-15-03/319

г. Волгоград

Резолютивная часть решения оглашена «14» июля 2014 г.

В полном объёме решение изготовлено «28» июля 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: **В.В. Бурба** – заместителя руководителя управления, начальника отдела контроля органов власти;

Членов Комиссии: **Е.С. Донецкова** – государственного инспектора отдела контроля органов власти;

Э.А. Тибиловой – государственного инспектора отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 14-01-15-03/319 по признакам нарушения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области (400066, г. Волгоград, им. В.И. Ленина пр., д. 15) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

с участием в заседании Комиссии представителей:

от ответчика: Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области – Устюгов Д.Н. (по доверенности от 14.07.2014 № 07/8727); Пивненко Д.Л. (по доверенности от 14.07.2014 № 04/8728);

от заинтересованного лица: Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области – Чуракова В.А. (по доверенности от 26.05.2014 № 35/ТО/21-4986), Водовскова У.Г. (по доверенности от 09.01.2014 № 35/ТО/21-4);

от заинтересованного лица: Волгоградской прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях – Шилов А.В. (по служебному удостоверению),

без участия представителей заявителя – общества с ограниченной ответственностью «Кедр», извещённого о времени и месте рассмотрения дела,

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее – Волгоградское УФАС) поступило заявление общества с ограниченной ответственностью «КЕДР» (далее – ООО «КЕДР») от 03.03.2014 (вх. № 1573), указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Из заявления ООО «КЕДР» следует, что в 2014 году рядом федеральных казённых учреждений Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области (далее – УФСИН по Волгоградской области), заключены договоры безвозмездного пользования в отношении объектов нежилого фонда, закреплённых за ними на праве оперативного управления, с Федеральным государственным унитарным сельскохозяйственным предприятием «Ростовское» Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России; ссудополучатель). Помещения, передаваемые ссудополучателю, предназначены для целей организации розничной торговли продуктами питания и предметами первой необходимости для нужд лиц, содержащихся в соответствующих исправительных учреждениях. Заявитель указал, что согласно имеющимся у него сведениям, договоры в отношении соответствующего недвижимого имущества заключены без проведения торгов (конкурсов, аукционов), то есть с нарушением правил статьи 17.1 Закона о защите конкуренции. Передача государственного имущества конкретному хозяйствующему субъекту (унитарному предприятию) без проведения торгов (конкурса, аукциона) создаёт для ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России преимущественные условия в получении соответствующего имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к государственному имуществу иных лиц, осуществляющих аналогичный вид деятельности (в том числе ООО «КЕДР»), которые также имеют намерение приобрести вышеуказанные права в отношении государственного имущества.

Заявление ООО «КЕДР» рассмотрено Волгоградским УФАС в порядке, предусмотренном статьёй 44 Закона о защите конкуренции, пунктами 3.26 – 3.48 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации (утверждён приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339). По результатам рассмотрения заявления антимонопольным органом принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 14-01-15-03/244 по признакам нарушения УФСИН по Волгоградской области пункта 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При рассмотрении дела № 14-01-15-03/244 УФСИН по Волгоградской области в качестве доказательства согласования собственником договоров безвозмездного пользования зданий и помещений, находящихся в оперативном управлении учреждений УФСИН России по Волгоградской области и переданных ссудополучателю – ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России, предоставлено письмо Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области от 24.04.2014, исх. № 07/5549 о согласовании решения о передаче федеральных нежилых помещений (согласно приложению), закреплённых на праве оперативного управления за учреждениями УФСИН по Волгоградской области, в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России.

В соответствии с приложением к указанному письму (строка № 16), ТУ Росимущества в Волгоградской области согласована, в частности, передача по договору безвозмездного пользования ФГУСХП «Ростовское» ФСИИ России нежилого помещения в здании «Контрольно-пропускной пункт» (Волгоградская область, г. Волгоград, им. Довженко ул., 34; Свидетельство от 12.04.2011 34-АА № 430144, номер записи 34-34-01/061/2011-212), принадлежащего Российской Федерации на праве собственности и закреплённого за ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области.

Указанный договор заключён без проведения торгов. Площадь помещения, передаваемого ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области, равная 14,5 кв. м., превышает 10 % площади здания, равной 71,4 кв. м., частью которого данное помещение является (площадь передаваемого помещения составляет 20,3 % площади здания). Таким образом, оснований для заключения указанного договора безвозмездного пользования без проведения торгов, в порядке исключения, предусмотренного пунктом 14 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, не имеется. Иных оснований для заключения договора без проведения торгов не выявлено.

При данных обстоятельствах, антимонопольным органом сделан вывод о наличии признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях ТУ Росимущества в Волгоградской области. Определением Комиссии Волгоградского УФАС от 29.05.2014 ТУ Росимущества в Волгоградской области привлечено к участию в деле № 14-01-15-03/244 в качестве ответчика.

Комиссией Волгоградского УФАС по делу № 14-01-15-03/244 принято решение от 18.06.2014 о выделении в отдельное производство дела в отношении ТУ Росимущества в Волгоградской области в интересах его полного, всестороннего и объективного рассмотрения. Приказом Волгоградского УФАС от 19.06.2014 № 172 возбуждено дело № 14-01-15-03/319, создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства. Определением Председателя Комиссии от 19.06.2014 дело № 14-01-15-03/319 назначено к рассмотрению.

К участию в настоящем деле привлечены: заявитель – ООО «Кедр»; в качестве ответчика – ТУ Росимущества в Волгоградской области; в качестве заинтересованных лиц: Волгоградская прокуратура по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях; Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области.

От ответчика, ТУ Росимущества в Волгоградской области, поступили письменные пояснения относительно обстоятельств дела. Ответчик сообщает, что договоры безвозмездного пользования федеральным недвижимым имуществом, заключённые между ФГУСХП «Ростовское» ФСИИ России (ссудополучателем) и федеральными казёнными учреждениями УФСИН по Волгоградской области (ссудодателями) согласованы письмом ТУ Росимущества в Волгоградской области от 24.04.2014 № 07/5549, оригинал письма с приложением адресован заявителю.

Ответчик полагает, что заключение договоров в отношении имущества учреждений, исполняющих уголовные наказания, осуществляется исключительно в соответствии со статьёй 11 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон № 5473-1) и используется для осуществления поставленных перед уголовно-исполнительной системой задач. Порядок заключения договоров, предусмотренный Законом о защите конкуренции, по мнению ТУ Росимущества в Волгоградской области, на учреждения и органы, исполняющие уголовные наказания, не распространяется. Кроме того, ответчик считает возможным прекратить рассмотрение настоящего дела на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, в связи с тем, что договор безвозмездного пользования между ФКУ СИЗО-4 УФСИН по Волгоградской области и ФГУСХП «Ростовское» ФСИИ России расторгнут в соответствии с соглашением от 02.06.2014 № 2 (акт приёма-передачи (возврата) объекта недвижимого имущества от 10.06.2014).

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:

В соответствии с правилами части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, заключение договоров аренды, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного имущества, не закреплённого на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключениями случаев, предусмотренных указанной статьёй.

Согласно части 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, в порядке, предусмотренном частью 1 данной статьи, осуществляется заключение договоров безвозмездного пользования в отношении государственного имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным казённым учреждениям.

Решением Комиссии Волгоградского УФАС от 01.07.2014 по делу № 14-01-17.1-03/243 признан факт нарушения ФКУ СИЗО-4 УФСИН по Волгоградской области части 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, выразившийся в заключении договора от 16.12.2013 № ОТ-В-СИЗО-4-1 безвозмездного пользования объектом нежилого фонда, закреплённым на праве оперативного управления за ФКУ СИЗО-4 УФСИН по Волгоградской области, с ФГУСХП «Ростовское» ФСИИ России без проведения конкурсов или аукционов. Рассмотрение дела № 14-01-17.1-03/243 решено прекратить на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции в связи с добровольным устранением ответчиком последствий нарушения.

В соответствии с пунктом 4 статьи 298 ГК РФ, казённое учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества.

Согласно пункту 2 статьи 157.1 ГК РФ, если на совершение сделки в силу закона требуется согласие государственного органа о своем согласии или об отказе в нем соответствующий орган сообщает лицу, запросившему согласие, либо иному заинтересованному лицу в разумный срок после получения обращения лица, запросившего согласие.

Сделка, совершённая без согласия государственного органа, является оспоримой, если из закона не следует, что она ничтожна или не влечет правовых последствий для лица, уполномоченного давать согласие, при отсутствии такого согласия. Она может быть признана недействительной по иску такого лица или иных лиц, указанных в законе (пункт 1 статьи 173.1 ГК РФ).

В соответствии с частью 2 статьи 11 Закона № 5473-1, право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом уголовно-исполнительной системы от имени государства предоставляется федеральному органу уголовно-исполнительной системы, который принимает все необходимые меры по сохранению и рациональному использованию этого имущества. Указанным органом является Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537 утверждено Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казённого учреждения (далее – Положение об осуществлении полномочий учредителя; Положение).

В соответствии с подпунктом «к» пункта 3 Положения об осуществлении полномочий учредителя, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, в установленном порядке согласовывает с учетом требований, установленных пунктом 4 Положения, распоряжение недвижимым имуществом федерального казённого учреждения, в том числе передачу его в аренду по договорам, если иное не установлено иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Согласно пункту 4 Положения об осуществлении полномочий учредителя, решение по вопросу, указанному в подпункте «к» пункта 3 Положения, принимается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, по согласованию с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, за исключением решения в отношении федеральных казённых учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, Управления делами Президента Российской Федерации и Федерального агентства морского и речного транспорта (в отношении подведомственных ему федеральных казённых учреждений, за которыми закреплено в оперативном управлении имущество, расположенное в границах морских портов).

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом письмом от 18.05.2011 № ЮП-03/13990 в адрес руководителей своих территориальных органов, поручило последним осуществлять согласование решений федеральных органов исполнительной власти по предоставлению в аренду и безвозмездное пользование недвижимого имущества, закреплённого за федеральными государственными учреждениями на праве оперативного управления в рамках Постановления № 537 самостоятельно и разъяснило порядок осуществления данной процедуры.

Письмом от 18.04.2014 № 35/ТО/45-3842 УФСИН России по Волгоградской области в адрес Территориального управления Росимущества в Волгоградской области направлен пакет документов для согласования решения о передаче нежилых помещений в безвозмездное пользование, с указанием на наличие согласования ФСИН России передачи ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России имущества, закреплённого на праве оперативного управления за учреждениями УФСИН по Волгоградской области (исходящий от 16.04.2014 № исх-05-16351).

Письмом от 24.04.2014 № 07/5549 «О согласовании сделки» ТУ Росимущества в Волгоградской области сообщило УФСИН России по Волгоградской области, а также ФСИН России о согласовании решения о передаче федеральных нежилых помещений (Согласно приложению), закреплённых на праве оперативного управления за учреждениями УФСИН по Волгоградской области, в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России.

В числе прочего, ТУ Росимущества в Волгоградской области согласовало передачу в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России помещения в здании «Контрольно-пропускной пункт», площадью 14,5 кв. м., расположенного по адресу: Волгоградская область, г. Волгоград, ул. Им. Довженко, 34 (Свидетельство от 12.04.2011, 34-АА № 430144, номер записи 34-34-01/061/2011-212) и закреплённого на праве оперативного управления за ФКУ СИЗО-4 УФСИН по Волгоградской области (строка № 16 приложения к письму от 24.04.2014 № 07/5549).

Вместе с тем, как установлено решением антимонопольного органа по делу № 14-01-17.1-03/243 передача прав владения и (или) пользования в отношении указанного имущества без проведения конкурсов или аукционов не соответствует требованиям части 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

При этом Комиссией отклоняется довод ответчика о неприменении к спорным правоотношениям положений Закона о защите конкуренции, поскольку установленные законодательством, в том числе Законом № 5473-1, ограничения участия учреждений уголовно-исполнительной системы в гражданском обороте, касаются установления целевого использования их имущества, а не порядка предоставления его в пользование другим лицам.

Отношения подведомственности между ссудодателем, ссудополучателем и ФСИН России не является основанием для неприменения норм Закона о защите конкуренции и предусмотренных им процедур, в том числе требования о заключении договоров безвозмездного пользования в отношении федерального имущества по результатам торгов.

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Передача государственного имущества конкретному хозяйствующему субъекту без проведения торгов (конкурса, аукциона) создает для данного субъекта преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к государственному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести вышеуказанные права. Передача соответствующих прав на конкурентной основе, то есть путем проведения конкурса или аукциона, позволяет обеспечить равный доступ к государственному имуществу всех заинтересованных лиц и препятствует ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Согласование ТУ Росимущества в Волгоградской области решения о передаче федерального недвижимого имущества, закреплённого на праве оперативного управления, по договорам безвозмездного пользования должно осуществляться с соблюдением требований Закона о защите конкуренции, в том числе с учётом необходимости проведения торгов при передаче прав на такое имущество.

Согласование ТУ Росимущества в Волгоградской области решения о передаче федерального имущества по договору безвозмездного пользования между казённым учреждением и коммерческой организацией (ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России) в отношении федерального имущества, закреплённого на праве оперативного управления, без проведения торгов и в отсутствие предусмотренных законом оснований для данного решения, свидетельствует о создании условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения конкуренции.

Таким образом, действия ТУ Росимущества в Волгоградской области свидетельствуют о нарушении им требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия Волгоградского УФАС не находит оснований для прекращения рассмотрения дела в соответствии с правилами статьи 48 Закона о защите конкуренции, в том числе с учётом того, что договор между ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области и ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России расторгнут. ТУ Росимущества не является стороной в указанной сделке. Кроме того, управлением предоставлено согласие на решение о передаче имущества конкретному хозяйствующему субъекту безотносительно к последствиям прекращения конкретных договорных правоотношений между ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Волгоградской области и ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России. Нарушение антимонопольного законодательства и его последствия ответчиком добровольно не устранены.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьёй 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в согласовании решения о передаче федерального недвижимого имущества, закреплённого на праве оперативного управления за ФКУ СИЗО-4 УФСИН по Волгоградской области, в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России без проведения торгов (конкурсов или аукционов).
2. Основания для прекращения рассмотрения дела, указанные в статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», отсутствуют.
3. Выдать Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области обязательное для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства посредством отзыва согласования решения о передаче федерального недвижимого имущества, закреплённого на праве оперативного управления за ФКУ СИЗО-4 УФСИН по Волгоградской области, в безвозмездное пользование ФГУСХП «Ростовское» ФСИН России, направленное письмом от 24.04.2014 № 07/5549.