

ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ
по Саратовской области

410012, г. Саратов, ул. Вольская, 81

Тел.: (845-2) 27-96-42

Факс: (845-2) 27-93-14

E-mail: to64@fas.gov.ru

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

**о назначении дела № 064/01/16-183/2020 о нарушении
антимонопольного законодательства к рассмотрению**

28 февраля 2020 года
Саратов

г.

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее по тексту - Комиссия)

У С Т А Н О В И Л:

В Саратовское УФАС России поступили результаты проведенной Петровской межрайонной прокуратурой проверки в отношении РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области на предмет нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе анализа представленных документов и материалов установлено следующее.

РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области (далее – Госавтоинспекция) для осуществления своей деятельности в настоящее время используется часть нежилого двухэтажного здания общей площадью 88,4 кв.м. под номерами 4, 5, 6, 7, 8, расположенного по адресу: Саратовская область, г. Петровск, ул. Мичурина, д. 21А.

Согласно свидетельства о государственной регистрации права нежилое 2-этажное здание по адресу: Саратовская область, г. Петровск, ул. Мичурина, д. 21А принадлежит на праве собственности гр. З.

06.03.2019 между гр.З. и МУП «Коммунальный комплекс» заключен договор безвозмездного

пользования нежилого помещения площадью 88,4 кв.м. под номерами 4, 5, 6, 7, 8, расположенного по адресу: Саратовская область, г. Петровск, ул. Мичурина, д. 21А.

Согласно п. 1.3 договора помещения будут использоваться для размещения РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области.

В тот же день 06.03.2019 между МУП «Коммунальный комплекс» и ОМВД России по Петровскому району Саратовской области заключен договор безвозмездного пользования указанных нежилых помещений. Договор заключен сроком на 11 месяцев с момента подписания.

Согласно п. 1.3 договора помещения будут использоваться для размещения РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области.

По данному адресу Госавтоинспекция оказывает государственные услуги по проведению экзаменов на право управления транспортным средством и выдаче водительских удостоверений, по регистрации транспортных средств и прицепов к ним.

По данным Петровской межрайонной прокуратуры в данном помещении ИП Т. оказывает услуги по подготовке документов для регистрации транспортных средств в Госавтоинспекции, услуги по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).

ИП Т. осуществляет свою деятельность в помещении, где располагается Госавтоинспекция, на основании договора безвозмездного пользования нежилого помещения от 12.03.2014 с гр.З.

Согласно положениям данного договора гр.З. передает в безвозмездное пользование ИП Т. часть нежилого здания по адресу: Саратовская область, г. Петровск, ул. Мичурина, д. 21А, площадью 4 кв.м. для подготовки документов при регистрации автотранспорта в регистрационно-экзаменационном отделении ГИБДД ОМВД России по Петровскому району.

В соответствии с объяснениями ИП Т. на территории г. Петровска Саратовской области ею осуществляется предпринимательская деятельность без образования юридического лица путем предоставления гражданам за плату услуг по подготовке документов, необходимых для регистрации транспортного средства и договоров купли-продажи транспортных средств.

Данную деятельность ИП Т. осуществляет с 25.02.2014 по адресу: Саратовская область, г. Петровск, ул. Мичурина, д. 21 А.

Примерно 2 года назад ИП Т.. по этому же адресу начала предоставлять гражданам услуги за оплату по заключению договоров ОСАГО.

Также согласно объяснениям ИП Т. в указанном здании свою деятельность с 2014 года осуществляет РЭО ОГИБДД ОМВД России по Петровскому району.

На момент начала осуществления гр.Т. предпринимательской деятельности по указанному адресу Госавтоинспекция уже располагалась в указанном здании.

ИП Т. также указала, что для осуществления предпринимательской деятельности было выбрано вышеуказанное здание по причине расположения в данном здании Госавтоинспекции и у граждан возникла необходимость в получении услуг по оформлению документов, связанных с регистрацией транспортных средств.

Согласно письму ИП Т. (вх. №699 от 10.02.2020) выручка индивидуального предпринимателя складывается из подготовки заявлений для регистрации транспорта и договоров купли-продажи транспортных средств, а также от процентов при заключении договоров ОСАГО.

За подготовкой документации в 2019 году к ИП Т. обратилось около 400 человек, ОСАГО – 375 человек.

В приложение к письму была представлена копия агентского договора от 10.11.2014 №04094210001 между страховым ОАО «ВСК» и ИП Т.

28.02.2020 в ходе выездной внеплановой проверки инспекция Саратовского УФАС России установила, что в г. Петровске по адресу ул. Мичурина, д. 21А, где располагается РЭО ГИБДД России по Петровскому району, в здании осуществляет свою деятельность ИП Т.

При входе в здание с левой стороны расположен стол для граждан с формами заявлений на регистрацию транспортных средств. Над столом установлены стенды РЭО ГИБДД с информацией о работе РЭО ГИБДД и образцами документов для регистрации транспортных средств.

Напротив входа находятся 2 окна помещения ИП Т. с надписью «Подготовка документов» и «Автострахование». Слева от окна – вывеска Петровского отделения Саратовского филиала СОАО «ВСК» с указанием правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).

В этой же комнате 2 окна для приема граждан РЭО ГИБДД. Вход в помещение ИП Т. осуществляется через дверь №4 «Фото на водительское удостоверение». В помещении ИП Т. находится 2 рабочих места (2 стола, оборудованных компьютером, принтером и другой организационной техникой).

В ходе осмотра рабочего места обозревались программы, установленные на компьютерах: для заполнения заявлений на регистрацию транспортных средств и для оформления полисов ОСАГО. Обозревались бланки строгой отчетности ОСАГО. В помещении ИП Т. имеется дверь в помещение, где осуществляется фотосъемка граждан для водительских прав. Также установлено, что в помещении, где находятся окна приема граждан РЭО ГИБДД и ИП Т. имеется дверь и проход, ведущие в экзаменационные классы.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 48 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год. Используемые полицией земельные участки, а также здания, сооружения, оборудование и другое имущество полиции, созданное (создаваемое) или приобретенное (приобретаемое) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и иных источников финансирования, являются федеральной собственностью. Земельные участки находятся в постоянном (бессрочном) пользовании, а имущество - в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Из Административного регламента МВД РФ по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним (Приказ МВД России от 07.08.2013 № 605) следует, что для получения данной услуги собственникам автотранспортных средств и прицепов к ним либо лицам, от имени собственников владеющие, пользующиеся или распоряжающиеся на законных основаниях транспортными средствами, необходимо обратиться с заявлением в Госавтоинспекцию.

Согласно Административного регламента МВД РФ по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений (Приказ МВД России от 20.10.2015 № 995) сдача экзамена и получение водительского удостоверения также носит заявительный характер.

Вышеуказанными регламентами установлены формы подачи заявлений.

Заявления могут быть написаны (заполнены) от руки, машинописным способом, либо посредством электронных печатающих устройств, а также в электронной форме с помощью Единого портала.

Регламентами также установлены основания для отказа в приеме документов, необходимых

для предоставления государственной услуги, среди которых в том числе отсутствие необходимых документов и представление документов, несоответствующих установленным требованиям.

При этом необходимо отметить, что такие заявления могут быть заполнены самостоятельно заявителями либо с помощью хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по заполнению документов по установленным формам.

Системное толкование положений Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ч. 1 и 2 ст. 48), Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Административного регламента МВД РФ по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним (утв. Приказом МВД России от 07.08.2013 № 605), Административного регламента МВД РФ по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений (утв. Приказом МВД России от 20.10.2015 № 995) указывает, что здания и сооружения, используемые полицией, должны являться федеральной собственностью и находиться в оперативном управлении, а осуществление государственных функций должно производиться в помещениях (зданиях), находящихся в федеральной или муниципальной собственности по договору безвозмездного пользования.

Согласно п.1 Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699 Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

В соответствии с п.14 названного Указа в состав органов внутренних дел входят, в том числе и территориальные органы МВД.

ОМВД России по Петровскому району Саратовской области является органом, который в силу возложенных на него полномочий, обязан правильно применять и соблюдать действующее законодательство.

Однако, в нарушение требований действующего законодательства, РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области расположено в здании, которое находится в собственности у физического лица.

В свою очередь, оказание услуг в сопредельных помещениях Госавтоинспекции, непосредственно, связанных с разрешительной деятельностью самого органа регистрации недопустимо любыми субъектами, на любой основе (конкурсной, внеконкурсной), поскольку создает конкурентно неравные условия деятельности (преимущества) конкретному субъекту в осуществлении предпринимательской деятельности вследствие того, что в данном помещении сосредотачивается основной поток потребителей данных услуг, осуществление аналогичной деятельности в ином месте при наличии какого-либо субъекта в непосредственной близости от указанного регистрирующего органа для иных хозяйствующих субъектов становится заведомо неконкурентно и нерентабельно.

Кроме того, организация предпринимательской деятельности на территории, занимаемой Госавтоинспекцией, способна породить у потенциальных потребителей услуг иллюзию большей степени надежности ИП Т. более высокого качества их услуг по сравнению с другими субъектами рынка, устойчивости и стабильности положения предпринимателей и организации, которые обычно ассоциируются в сознании потребителей со статусом властного органа. Данные действия направлены на создание необоснованно благоприятных условий отдельным хозяйствующим субъектам, что в свою очередь, ущемляет интересы других

организаций и предпринимателей, оказывающих услуги в рассматриваемых сферах.

Расположение ИП Т. в одном здании с регистрационно-экзаменационным отделением ГИБДД, которое предоставляет государственные услуги по выдаче и замене водительских удостоверений, регистрации транспортных средств и прицепов к ним, предоставляет обществу преимущественные условия осуществления хозяйственной деятельности.

Более того, вышеприведенный механизм передачи недвижимого имущества от гр. З. к ОМВД по Петровскому району с использованием муниципального предприятия в качестве посредника может свидетельствовать о совершении согласованных действий органов государственной, муниципальной власти, выраженных в совершении притворной сделки, направленной на предоставлении конкретным лица (ИП Т.) преимущества в осуществлении предпринимательской деятельности, связанной с подготовкой документации, необходимой для регистрации транспортных средств, страховой деятельности, организациям и населению, непосредственно связанных с деятельностью РЭО ГИБДД ОМВД России Петровскому району.

Совокупность установленных обстоятельств свидетельствует, что заключение 06.03.2019 договора между гр.З. и МУП «Коммунальный комплекс» преследовало цель прикрыть сделку между гр. З. и непосредственно ОМВД России по Петровскому району.

Согласно п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Согласованные действия ОМВД России по Петровскому району Саратовской области, ИП Т., выраженные в заключении вышеуказанных договоров о передаче в безвозмездное пользование недвижимого имущества и оказание соответствующих услуг, содержат признаки нарушения ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Согласно постановления Президиума ВАС РФ от 12 ноября 2013 г. № 18002/12 по делу № А47-7950/2011(на решение ФАС России от 15.08.2011 № 1 11/84-11) правила, применяемые к доказыванию правомерных действий, не могут применяться к доказыванию антиконкурентных соглашений, как не может быть прописан в законе и закрытый перечень возможных доказательств по таким делам.

Из анализа вышеприведенной нормы следует, что факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством.

Закон о защите конкуренции содержит специальное определение соглашения, которое подлежит применению при оценке факта правонарушения в сфере антимонопольного законодательства.

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 № 9966/10 по делу А27-12323/2009, согласно которой возможность доказывания согласованных действий через их результат в отсутствие документального подтверждения наличия договоренности об их совершении применима только к согласованным действиям, а не к соглашениям. Соглашения заключаются (достигаются) посредством устных договоренностей, электронной переписки

либо конклюдентных действий участников, не являющихся его инициаторами.

В данном случае наблюдается последовательность действий ОМВД России по Петровскому району Саратовской области, ИП Т., направленных на достижение конечного результата, а именно устранению конкуренции на рынке услуг по подготовке заявления и договоров по установленным формам и рынке услуг по заключению договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

При этом, договоры безвозмездного пользования являются соглашениями о совместной деятельности и направлены на удовлетворение интересов каждого из участников антиконкурентного соглашения.

Указанные обстоятельства позволяют сделать вывод, что действия уполномоченного государственного органа, муниципального унитарного предприятия, собственника помещения, индивидуального предпринимателя по заключению рассматриваемых договоров создают дискриминационные условия для иных хозяйствующих субъектов и ограничивают право равного доступа данных субъектов на товарный рынок услуг по подготовке заявлений и договоров по установленным формам и рынке услуг по заключению договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

По данным Петровской межрайонной прокуратуры на территории Петровского района Саратовской области предпринимательская деятельность, связанная со страховой деятельностью, осуществляется в том числе следующими хозяйствующими субъектами: обособленное подразделение ООО «Поволжский страховой альянс», универсальный офис г. Петровска ПАО «СК Росгосстрах».

Указанные действия ОМВД России по Петровскому району Саратовской области, ИП Т. ставят индивидуального предпринимателя в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления хозяйственной деятельности в непосредственной близости от РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области, содержат признаки нарушения п.4 ст. 16 Закона о защите конкуренции и могут привести к ограничению конкуренции на рынке услуг по подготовке заявлений и договоров по установленным формам и рынке услуг по заключению договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

На основании изложенного, издан приказ Саратовского УФАС России от 14.02.2020 № 208 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ОМВД России по Петровскому району Саратовской области, ИП Т. пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», руководствуясь частью 13 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Назначить дело № 064/01/16-183/2020, к рассмотрению на **17 апреля 2020 года в 14 часов 30 минут** по адресу: **г. Саратов, ул. Вольская, 81, 4 этаж.**

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве:

Ответчиков:

- ОМВД России по Петровскому району Саратовской области (412540, Саратовская область, г. Петровск, ул. Московская, 66);

- ИП Т.

Заявителя:

Прокуратуру Саратовской области (г. Саратов, ул. имени Е.Ф. Григорьева, 33/39).

Лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах:

- **САО «ВСК» (121552, Российская Федерация, г. Москва, ул. Островная, д.4);**

- МУП «Коммунальный комплекс» (412545, Саратовская область, г. Петровск, ул. Баукова, д. 99 литер А,А1);

- гр. З.

3. Ответчику – ОМВД России по Петровскому району Саратовской области:

- представить **в срок до 24.03.2020** в Саратовское УФАС России следующие документы и материалы:

1) Письменные пояснения об обстоятельствах, содержащихся в настоящем определении;

2) Письменные пояснения о мерах, которые принимались ОМВД России по Петровскому району Саратовской области с 2017 года по настоящее время для размещения РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области в здании, находящегося в муниципальной или государственной собственности (с приложением документов, подтверждающих информацию);

3) Письменные пояснения и документально подтвержденную информацию о том, с какого периода РЭО ГИБДД ОМВД России по Петровскому району Саратовской области располагается по адресу: Саратовская область, г. Петровск, ул. Мичурина, д. 21А.

4) Любую другую информацию, которая, по мнению ОМВД России по Петровскому району Саратовской области, будет способствовать наиболее полному и всестороннему рассмотрению дела.

Явка представителя ответчика по делу с доверенностью на участие в рассмотрении дела обязательна. Представителю при себе иметь документ, удостоверяющий личность (паспорт <...> а также документы, подтверждающие служебное положение и имеющиеся полномочия.

4. Ответчику - ИП Т.:

- представить **в срок до 01.04.2020** в Саратовское УФАС России следующие документы и материалы:

1) Письменные пояснения об обстоятельствах, содержащихся в настоящем определении;

2) Данные о наименовании программы, установленной на персональном компьютере для создания и регистрации полисов ОСАГО;

3) Данные о наименовании программы, установленной на персональном компьютере для создания заявлений о регистрации транспортного средства;

4) Письменные пояснения и документально подтвержденную информацию о перечислении гр.З. арендных платежей, иных платежей за право пользования имуществом, за коммунальные услуги;

5) Любую другую информацию, которая, по мнению ИП Т., будет способствовать наиболее

полному и всестороннему рассмотрению дела.

Явка представителя ответчика по делу с доверенностью на участие в рассмотрении дела обязательна. Представителю при себе иметь документ, удостоверяющий личность (паспорт <...> а также документы, подтверждающие служебное положение и имеющиеся полномочия.

5. Заявителю – Прокуратуре Саратовской области:

– направить представителя для участия в рассмотрении дела;

- представить **в срок до 01.04.2020** в Саратовское УФАС России любую информацию, которая, по мнению Прокуратуры Саратовской области, будет способствовать наиболее полному и всестороннему рассмотрению дела.

6. Лицу, располагающему сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах – САО «ВСК»:

– направить представителя для участия в рассмотрении дела;

- представить **в срок до 01.04.2020** в Саратовское УФАС России следующие документы и материалы:

- 1) Письменные пояснения об обстоятельствах, содержащихся в настоящем определении;
- 2) Любую другую информацию, которая, по мнению САО «ВСК», будет способствовать наиболее полному и всестороннему рассмотрению дела.

7. Лицу, располагающему сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах – МУП «Коммунальный комплекс»:

– направить представителя для участия в рассмотрении дела;

- представить **в срок до 01.04.2020** в Саратовское УФАС России следующие документы и материалы:

- 1) Письменные пояснения об обстоятельствах, содержащихся в настоящем определении;
- 2) Письменные пояснения и документально подтвержденную информацию о перечислении гр.З. арендных платежей, иных платежей за право пользования имуществом, за коммунальные услуги;
- 3) Любую другую информацию, которая, по мнению МУП «Коммунальный комплекс», будет способствовать наиболее полному и всестороннему рассмотрению дела.

8. Лицу, располагающему сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах - гр.З.:

– направить представителя для участия в рассмотрении дела;

- представить **в срок до 01.04.2020** в Саратовское УФАС России следующие документы и материалы:

- 1) Письменные пояснения об обстоятельствах, содержащихся в настоящем определении;
- 2) Письменные пояснения и документально подтвержденную информацию о получении платы от МУП «Коммунальный комплекс», ИП Т. в качестве арендных платежей, иных платежей за право пользования имуществом, за коммунальные услуги;
- 3) Письменные пояснения о том, по какой причине договоры, указанные в настоящем

определении носят безвозмездный характер;

4) Документально подтвержденную информацию о том, зарегистрированы ли Вы в качестве индивидуального предпринимателя;

5) Письменные пояснения и документально подтвержденную информацию о том, являетесь ли Вы хозяйствующим субъектом в понимании ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (осуществляете ли Вы деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации);

6) Любую другую информацию, которая, по мнению гр. З., будет способствовать наиболее полному и всестороннему рассмотрению дела.

Председатель Комиссии