

# РЕШЕНИЕ

по делу №8

3 апреля 2012 года

г. Ставрополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

Сапунов Д.Н. – заместитель руководителя Ставропольского УФАС России;

Члены комиссии:

Гритчин И.Н. – заместитель начальника отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Колесникова Ж.В. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Черкашина О.А. – государственный инспектор отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

при участии:

заявителя - директора ООО ЧОП «Легион» <\*\*\*>,

представителей Отдела МВД России по Изобильненскому району Ставропольского края <\*\*\*> по доверенности от 21.03.2012 года №3975, <\*\*\*> по доверенности от 13.03.2012 года №3976,

представителя ГУ МВД России по Ставропольскому краю Ю.Н. Силантьевой по доверенности от 01.01.2012 №1/11,

рассмотрев дело №8 в отношении Главного управления МВД России по Ставропольскому краю в лице Отдела МВД России по Изобильненскому району по признакам нарушения требований пунктов 2,4,5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в направлении дошкольным образовательным учреждениям Представлений о рассмотрении и решении вопроса о заключении договоров с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану здания учреждения, ограничении ООО ЧОП «Легион» в оказании охранных услуг и предоставлении МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району исключительного права на круглосуточную охрану зданий дошкольных образовательных учреждений, ,

УСТАНОВИЛА:

В управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю

поступила жалоба от ООО ЧОП «Легион» на действия Отдела МВД России по Изобильненскому району, выразившиеся в понуждении к заключению договоров круглосуточной охраны с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району в отношении учреждений школьного и дошкольного образования.

Ставропольским УФАС России было проведено антимонопольное расследование, в результате которого было установлено следующее.

Отделом МВД России по Изобильненскому району были направлены Представления о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в результате проверки технической укрепленности муниципальных дошкольных образовательных учреждений на предмет защищенности и недопущения совершения ДТА. В соответствии с указанными Представлениями дошкольным образовательным учреждениям предлагалось безотлагательно рассмотреть информацию об отсутствии в учреждении кнопки экстренного вызова полиции, видеонаблюдения, решить вопрос о заключении договоров с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану здания учреждения, установить видеонаблюдение на территории учреждения. О результатах рассмотрения информации необходимо сообщить в адрес Отдела МВД России по Изобильненскому району в установленный законом месячный срок.

Пунктом 12 части 1 статьи 13 Закона о полиции предусмотрено право полиции выносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений.

Ставропольским УФАС России также было установлено, что МДОУ ИМР СК «Детский сад №20» и МДОУ «Детский сад №28» заключены договоры на оказание услуг по обслуживанию, а также обеспечению выезда мобильной группы по экстренным вызовам по сигналам кнопки тревожной сигнализации ООО ЧОП «Легион» (договор от 01.03.2011 №12/11 и от 21.12.2010 №159/10 соответственно).

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации:

Управлением Федеральной антимонопольной служб по Ставропольскому краю было возбуждено дело №8 в отношении Главного управления МВД России по Ставропольскому краю в лице Отдела МВД России по Изобильненскому району по признакам нарушения требований пунктов 2,4,5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в направлении дошкольным образовательным учреждениям Представлений о рассмотрении и решении вопроса о заключении договоров с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану здания учреждения, ограничении ООО ЧОП «Легион» в оказании охранных услуг и

предоставлении МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району исключительного права на круглосуточную охрану зданий дошкольных образовательных учреждений.

В ходе рассмотрения дела №8 Комиссией Ставропольского УФАС России по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства было установлено, что в соответствии с Положением об Отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации по Изобильненскому району, утвержденным приказом ГУ МВД России по Ставропольскому краю от 07.07.2011 №430, Отдел МВД России по Изобильненскому району является самостоятельным юридическим лицом. В соответствии с частью 3 статьи 42 Федерального закона РФ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия определила прекратить участие в рассмотрении дела №8 Главного управления Министерства внутренних дел РФ по Ставропольскому краю (ул. Дзержинского, 102, г. Ставрополь, 355000).

В рамках рассмотрения дела представитель заявителя поддержал доводы, изложенные в заявлении. В Изобильненском районе Ставропольского края Отделом МВД России по-Изобильненскому району производится рассылка Представлений директивного характера, с указанием о необходимости заключения договоров с отделом вневедомственной охраны, являющимся хозрасчетным подразделением, входящим в структуру МВД России. Этим оказывается давление на руководителей учреждений школьного и дошкольного образования направленное на расторжение договоров с частными охранными предприятиями, предоставляющими им охранные услуги с использованием кнопок тревожной сигнализации и переводе их под охрану в подразделения полиции вневедомственной охраны.

Запрета на деятельность частных охранных организаций по заключению договоров и ведению деятельности по установке тревожных кнопок с выводением сигнала тревоги на централизованный пульт охраны российским законодательством не установлено, следовательно, эта деятельность может осуществляться ими свободно, на законных основаниях.

Оказываемое давление на руководителей муниципальных школьных и дошкольных образовательных и воспитательных учреждений по навязыванию им заключения договоров по установке кнопок экстренного вызова полиции, с выводом сигнала в подразделение полиции вневедомственной охраны, является ничем иным, как оказание «силового» влияния на осуществление деятельности частных охранных предприятий, что может привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке по оказанию охранных услуг на территории Изобильненского района Ставропольского края.

С учетом того, что отделы вневедомственной охраны при органах внутренних дел являются прямыми конкурентами частным охранным предприятиям на рынке предоставления охранных услуг, усматривается, что данные «силовые» действия создают непреодолимые препятствия для нормального развития здоровой конкуренции, создают незаконные преференции для отделов вневедомственной охраны МВД, и направлены на устранение конкурентов с рынка охранных услуг, незаконно используя властные полномочия МВД.

Представитель Отдела МВД России по Изобильненскому району факт нарушения не признал и указал следующее. Порядок рассмотрения адресатами и

последствия невыполнения требований, указанных в представлении, нормативными документами не регламентирован. Поэтому и.о. начальника полиции (по охране общественного порядка) Отдела МВД России по Изобильненскому району майор полиции Деробенец Е.Д., действующий на основании Положения об Отделе и пользующийся полномочиями начальника Отдела, выбрал произвольную форму представления, направив в адрес МДОУ №20 и МДОУ №28 пос. Рыздвяный «Представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений» от 17.08.2011 г. №10595.

В вышеуказанных «Представлениях» имеет место предлагательная часть, а требования отсутствуют, равно как сроки их выполнения и неблагоприятные последствия в случае их игнорирования адресатами, равно как и в «Актах обследования на предмет технической укреплённости» (копии актов прилагаются). В пункте 4 «Представлений...» содержится лишь предложение в месячный срок сообщить о результатах рассмотрения информации, но никак не о выполнении каких-либо требований. Решение вопроса о заключении договоров с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району является исключительным правом, а не обязанностью хозяйствующих субъектов.

Хозяйствующие субъекты обязаны выполнять требования по технической укреплённости объектов, подключённых к пульту централизованной охраны на основании действующих договоров. В случае нарушения либо невыполнения ими таких требований ОВО освобождается от материальной ответственности за ущерб, причинённый контрагентам в результате кражи их имущества, на основании п. 4.3.6 типового договора (копия типовой формы договора прилагается).

Поскольку в рассматриваемом случае договоры на охрану между МОВО отдела МВД России по Изобильненскому району и детскими садами пос. Рыздвяный не заключены, то никаких санкций за несоблюдение «Представлений» не предусмотрено.

Ответчик не устанавливал для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, поскольку его предложения носили рекомендательный характер и направлялись во исполнение возложенной на Отдел МВД России по Изобильненскому району обязанности, предусмотренной п. 17 ч. 1 ст. 12 Федерального закона РФ от 7 февраля 2011 г. ФЗ «О полиции» («участвовать в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищённости и безопасности объектов»).

Рассмотрев и проанализировав представленные материалы дела, заслушав доводы, разъяснения и возражения сторон, Комиссия Ставропольского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства установила следующие обстоятельства:

В управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю поступила жалоба от ООО ЧОП «Легион» на действия Отдела МВД России по Изобильненскому району, выразившиеся в понуждении к заключению договоров круглосуточной охраны с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району в отношении учреждений школьного и дошкольного образования.

Комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства было установлено, что 10 и 17 августа 2011 года сотрудниками Отдела МВД России по Изобильненскому району были проведены мероприятия по обследованию технического состояния объектов указанных муниципальных дошкольных образовательных учреждений. По результатам проведенных мероприятий были составлены акты, в которых указывалось на необходимость установки кнопки экстренного вызова полиции.

Отделом МВД России по Изобильненскому району были направлены Представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений, выявленных в результате проверки технической укрепленности муниципальных дошкольных образовательных учреждений на предмет защищенности и недопущения совершения ДТА. Представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений от 17.08.2011 №10595 были направлены заведующим МДОУ №28 и МДОУ №20.

В соответствии с указанными Представлениями дошкольным образовательным учреждениям предлагалось безотлагательно рассмотреть информацию об отсутствии в учреждении кнопки экстренного вызова полиции, видеонаблюдения, решить вопрос о заключении договоров с МОВО при Отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану здания учреждения, установить видеонаблюдение на территории учреждения. О результатах рассмотрения информации необходимо сообщить в адрес Отдела МВД России по Изобильненскому району в установленный законом месячный срок.

На 2011 год муниципальными дошкольными образовательными учреждениями: МДОУ «Детский сад №36», МДОУ «Детский сад №22», МДОУ «Детский сад №23», МДОУ «Детский сад комбинированного вида №41», МДОУ ИМР СК «Детский сад общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением социально-личностного направления развития детей №12», а также МДОУ «Детский сад №20» и МДОУ «Детский сад №28» заключены договоры с ООО «ЧОП «Легион» на оказание услуг по обслуживанию, а также обеспечению выезда мобильной группы по экстренным вызовам по каналам кнопки тревожной сигнализации (КТС) в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

Пунктом 12 части 1 статьи 13 Закона о полиции предусмотрено право полиции вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений. Таким образом, исполнение указанных Представлений носит обязательный для исполнения характер в силу Закона о полиции.

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации:

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 запрещаются:

2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;

5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Согласно статье 120 ГК РФ, учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», некоммерческие организации имеют в собственности или в оперативном управлении обособленное имущество, отвечают (за исключением частных учреждений) по своим обязательствам этим имуществом, могут от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, то есть самостоятельны в осуществлении своих прав.

Муниципальные образовательные учреждения являются некоммерческими организациями, а следовательно, самостоятельны в осуществлении своих прав, а значит никто, в том числе государственные органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления неправомочны давать муниципальным образовательным учреждениям указания на заключение, либо расторжение договоров. Следовательно, Отдел МВД России по Изобильненскому району, входящей в состав государственных органов исполнительной власти, не может вмешиваться в хозяйственную деятельность муниципального дошкольного образовательного учреждения и не имеет права обязывать установить кнопки экстренного вызова полиции с выводом сигнала в подразделения вневедомственной охраны.

В материалы дела было представлено письмо от 19.08.2011 №10764, подписанное и.о. Начальника Отдела МВД России по Изобильненскому району подполковником полиции А.Э. Яицким, направленное в ряд адресов, в том числе в адрес начальника отдела образования администрации Изобильненского муниципального района. В письме был указан ряд объектов образования, в том числе объектов муниципальных дошкольных образовательных учреждений,

заключивших договоры на оказание охранных услуг с ООО ЧОП «Легион», которые не охраняются с помощью КЭВП. Также письмо содержало просьбу о рассмотрении вопроса о принятии дополнительных мер по установке «кнопок экстренного вызова полиции» во всех образовательных учреждениях, расположенных на территории Изобильненского района.

В ответ на письмо от 19.08.2011 №10764 Начальника Отдела МВД России по Изобильненскому району Администрацией Изобильненского района Ставропольского края был дан ответ от 30.08.2011 №2391 о том, что средства на установку КЭВП во всех образовательных учреждениях района изысканы и до конца 2011 года работа по установке КЭВП будет выполнена, а учреждения образования, в которых установлены КЭВ частными охранными предприятиями, в 2012 году будут переведены на охрану МОВО МВД России по Изобильненскому району.

Комиссией установлено и материалами дела №8 подтвержден факт направления, со стороны Отдела МВД России по Изобильненскому району Ставропольского края, Представлений о необходимости заключения договоров с ОВО Изобильненского РОВД и установки «тревожной кнопки», выведенной на пульт ПЦО Изобильненского ОВО, в адрес индивидуального предпринимателя (ИП <\*\*\*>), заключившего договор на оказание охранных услуг с ООО ЧОП «Легион», который в дальнейшем был расторгнут.

Законом РФ от 11.03.1992 №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» частная детективная и охранный деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. Статья 3 вышеуказанного закона определяет виды охранных услуг. К ним относятся, в том числе охрана объектов и (или) имущества, находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию. Оказание указанных услуг разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим лицензию, выданную органами внутренних дел (ст.11 Закона РФ от 11.03.1992 №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»).

ООО «ЧОП «Легион» предоставляет установленные Законом РФ от 11.03.1992 №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» виды охранных услуг и учреждено для оказания охранных услуг. ООО «ЧОП «Легион» имеет лицензию №СК – 439 от 19.03.2007, выданную ГУВД по Ставропольскому краю, на право осуществлять негосударственную (частную) охранную деятельность.

Согласно Перечню объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел РФ, утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 02.11.2009 №1629-р муниципальные дошкольные образовательные учреждения не подлежат

обязательной охране подразделениями вневедомственной охраны.

Статьей 1 Федерального закона от 27.05.1996 №57-ФЗ «О государственной охране» установлено, что государственная охрана - функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер;

объекты государственной охраны - лица, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом (Президент Российской Федерации, определенные настоящим Федеральным законом лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации);

охраняемые объекты - здания, строения и сооружения, в которых размещены федеральные органы государственной власти; территории и акватории, прилегающие к указанным зданиям, строениям, сооружениям и подлежащие защите в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения и сооружения, находящиеся в оперативном управлении федеральных органов государственной охраны; предоставленные им земельные участки и водные объекты.

Таким образом, федеральным законодательством не предусмотрена обязанность муниципальных дошкольных образовательных учреждений по установлению кнопок экстренного вызова полиции с выводом сигнала в подразделения вневедомственной охраны.

В силу части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов 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 запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Таким образом, действия ответчика по делу №8 по направлению дошкольным образовательным учреждениям представлений о рассмотрении и решении вопроса о заключении договоров с МОВО при отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану и ограничении ООО ЧОП «Легион» в оказании охранных услуг нарушают антимонопольное законодательство. Факт нарушения со стороны Отдела Министерства внутренних дел РФ по Изобильненскому району Ставропольского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135 –ФЗ «О защите конкуренции» подтверждается материалами дела.

На основании вышеизложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39,

частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, а также пункта 2 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Признать Отдел МВД России по Изобильненскому району нарушившим требования пунктов 2, 4, 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в направлении дошкольным образовательным учреждениям представлений о рассмотрении и решении вопроса о заключении договоров с МОВО при отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану и ограничении ООО ЧОП «Легион» в оказании охранных услуг.

Выдать Отделу МВД России по Изобильненскому району предписание об устранении выявленных нарушений, не допускать нарушения пунктов 2, 4, 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно – в месячный срок с момента получения предписания отозвать направленные в дошкольные образовательные учреждения представления о рассмотрении и решении вопроса о заключении договоров с МОВО при отделе МВД России по Изобильненскому району на круглосуточную охрану.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с момента его принятия.

За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

Привлечение к административной ответственности не освобождает от обязанности исполнить решение и предписание антимонопольного органа.