

РЕШЕНИЕ

г. Томск

Резолютивная часть решения оглашена 15 октября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 29 октября 2014 года

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

председателя
комиссии: - Бутенко И.В., заместителя руководителя-начальника
отдела контроля монополистической деятельности;
- Губановой Р.Ш., начальника отдела контроля органов
власти;

членов комиссии:
- Лосева В.Г., ведущего специалиста - эксперта отдела
контроля органов власти;

рассмотрев дело №05-10/94-14 в отношении Администрации Томской области (Ленина пл., д. 6, г. Томск), о нарушении антимонопольного законодательства абз. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального Закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее- Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В ходе рассмотрения обращения ООО «ЧОП «Аргус-Север» по факту действий сотрудников вневедомственной охраны установлено, что Администрацией Томской области 12.12.2013 утверждён Единый региональный стандарт безопасности общеобразовательной организации (далее-Стандарт), п.п. 5.10 и 5.14 которого обязывают образовательные учреждения предусматривать канал передачи тревожных сообщений в подразделения вневедомственной охраны органов внутренних дел и оборудовать устройства тревожной сигнализации, для передачи сообщений на пультах централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны полиции о противоправных действиях, т.е. предоставляют преимущество в осуществлении деятельности подразделениям вневедомственной охраны по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, что может свидетельствовать о наличии в действиях Администрации Томской области признаков нарушения абз. 1 ч. 1 ст. 15 «О защите конкуренции».

В заседании Комиссии представитель заявителя (ООО «ЧОП «Аргус-Север») позицию, изложенную в заявлении поддержал в полном объёме, пояснив, что требования, изложенные в п.п. 5.10 и 5.14 «Единого регионального стандарта безопасности общеобразовательной организации» от 12.12.2013, утвержденного Заместителем Губернатора Томской области по социальной политике неправомерны и направлены на ограничение свободы предпринимательской деятельности и свободы договора, что противоречит нормам законодательства

РФ.

Представитель ответчика (Администрации Томской области) с позицией Заявителя не согласился, пояснив, что в соответствии с пунктом 2 статьи 80 Устава (Основного Закона) Томской области, принятого решением Томской областной Думы от 26.07.1995 №136 (далее - Устав) правовыми актами Администрации Томской области являются постановления и распоряжения. Нормативные правовые акты принимаются в форме постановлений, акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц, издаются в форме распоряжений (п. 4 ст. 80 Устава). Понятие нормативного правового акта Томской области определено в статье 2 Закона Томской области от 07.03.2002 № 9-03 «О нормативных правовых актах Томской области» - нормативный правовой акт Томской области - официальный документ, принятый (изданный) на областном референдуме либо нормотворческим органом государственной власти Томской области в определенной настоящим Законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, действующих независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. В связи с тем, что Единый региональный стандарт безопасности общеобразовательной организации (далее - Стандарт) не является правовым актом, соответственно Стандартом не могут устанавливаться и правовые нормы обязательные для неопределенного круга лиц. В п. 5.10 Стандарта установлено, что в общеобразовательной организации "должен быть предусмотрен канал передачи тревожных сообщений в органы внутренних дел (вневедомственной охраны) или ситуационный центр «Службы 112». Также в положениях пункта 5.14 Стандарта установлено, что для оперативной передачи сообщений на пультах централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны полиции о противоправных действиях в отношении обучающихся (воспитанников), работников общеобразовательной организации (например, разбойных нападениях, хулиганских действиях, угрозах) объект должен оборудоваться устройствами тревожной сигнализации (ТС): механическими кнопками, радиокнопками, радиобрелоками, педалями, оптико-электронными извещателями и другими устройствами. Система тревожной сигнализации организуется «без права отключения». В соответствии с пунктом 1 части 13 статьи 30 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» для обеспечения защиты от несанкционированного вторжения в здания и сооружения необходимо соблюдение следующих требований: в зданиях с большим количеством посетителей, а также в зданиях образовательных, медицинских, банковских учреждений, на объектах транспортной инфраструктуры должны быть предусмотрены меры, направленные на уменьшение возможности криминальных проявлений и их последствий. Согласно пункту 5.39 «СНИП 31-06-2009 Общественные здания и сооружения», утвержденного приказом Минрегиона от 01.09.2009 №390 - для комплексной безопасности и антитеррористической защищенности учреждений образования и их учащихся следует предусматривать на первом этаже помещения для охраны с установкой в них систем видеонаблюдения, пожарной и охранной сигнализации и канала передачи тревожных сообщений в органы внутренних дел (вневедомственной охраны) или в ситуационные центры «Службы 112». В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к компетенции образовательной организации отнесено материально-

техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами. В силу пункта 2 части 6 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация обязана создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации. Таким образом, исполнение образовательными организациями правовых актов по обеспечению технической укрепленности и безопасности зданий в силу федерального законодательства является их обязанностью. Указанная позиция подтверждается апелляционным определением Иркутского областного суда от 16.05.2014 № 33-3904/14. Кроме того, в пункте 1.2.51 раздела 1.2 Стандарта в составе законодательных и иных нормативно-правовых актов, использованных при подготовке Стандарта, указан - СНиП 31-06-2009 «Общественные здания и сооружения». С учетом изложенного, не совсем ясно какое нарушение положений Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» может повлечь воспроизведение в Стандарте положений, содержащихся в СНиПе 31-06-2009 «Общественные здания и сооружения», утвержденном приказом Минрегиона от 1 сентября 2009 года №390. Кроме того Стандарт утверждён заместителем Губернатора Томской области по социальной политике. В соответствии с положениями п. 3 ст. 77 Устава (Основного закона) Томской области, принятого решением Томской областной Думы от 26.07.1995 №136 заместители Губернатора Томской области выполняют функции в соответствии с распределением обязанностей, установленным Губернатором Томской области. Задачи, функции, права и обязанности заместителя Губернатора Томской области по социальной политике определены в Положении о заместителе Губернатора Томской области по социальной политике, утвержденном распоряжением Губернатора Томской области от 06.03.2013 № 86-р (далее - Положение). В указанном Положении определены случаи, в которых заместитель Губернатора Томской области по социальной политике имеет право выступать от имени Администрации Томской области. К примеру, в соответствии с пп. 13 п. 7 Положения в целях реализации возложенных на него задач Заместитель выполняет следующие функции - по доверенности, выданной Администрацией Томской области и подписанной Губернатором Томской области, заключает от имени Администрации Томской области договоры и соглашения, подписывает иски, заявления и жалобы в суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Полномочия на утверждение от имени Администрации Томской области Стандарта у заместителя Губернатора Томской области по социальной политике в соответствии с Положением отсутствуют. Соответственно, Администрацией Томской области Единый региональный стандарт безопасности общеобразовательной организации не утверждался. Таким образом, утверждение относительно нарушения Администрацией Томской области абз. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» считаем необоснованным. Кроме того, считаем необходимым отметить, что вышеуказанный стандарт был согласован: начальником Управления ФСЕ России по Томской области, начальником Управления МВД России по Томской области, начальником Главного управления МЧС России по Томской области, руководителем Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты

прав потребителей и благополучия человека по Томской области. Также считаем необходимым отметить, что в Администрацию Томской области 12.02.2014 (вх. №01/02093) из УМВД России по Томской области поступило письмо, с просьбой оказать содействие в обеспечении защиты с помощью технических средств охраны образовательных учреждений именно подразделениями вневедомственной охраны. Вместе с тем, в ответ на вышеуказанное письмо заместителем Губернатора Томской области по социальной политике от 28.02.2014 №ЧА-330 направлен ответ с указанием на невозможность оказания содействия в обеспечении защиты с помощью технических средств охраны образовательных учреждений. На основании вышеизложенного считает, что рассматриваемое дело подлежит прекращению.

Представитель заинтересованного лица (Управления вневедомственной охраны УМВД России по Томской области) поддержал позицию Ответчика в полном объеме.

Изучив правовые позиции участвующих в рассмотрении дела лиц, и материалы дела, Комиссия установила, что Стандарт разработан во исполнение Решения Антитеррористической комиссии Томской области, Оперативного штаба в Томской области и постоянно действующего Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Томской области от 27.08.2013 №5/4/9 (п. 9.1 Протокола), с целью обеспечения единого подхода к вопросам комплексной безопасности общеобразовательных организаций региона, реализующих программы дошкольного, начального, основного, среднего (полного), дополнительного образования:

- муниципальных общеобразовательных организаций;
- муниципальных дошкольных образовательных организаций;
- областных государственных и муниципальных организаций дополнительного образования;
- областных государственных образовательных организаций (школ-интернатов), специальных (коррекционных) организаций для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;
- областных государственных и муниципальных организаций для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализующих программы общего образования;
- областных государственных и муниципальных организаций для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи.

Стандарт разработан Департаментом общего образования Томской области, во взаимодействии с Управлением МВД России по Томской области, Управлением ФСБ России по Томской области, Управлением Роспотребнадзора по Томской области, Главным Управлением МЧС России по Томской области.

Стандарт прошел установленную процедуру согласования в региональной Антитеррористической комиссии, утвержден заместителем Губернатора Томской области по социальной политике и направлен во все общеобразовательные организации Томской области для руководства.

Согласно ст. 2 Закона от 19 июня 2012 года №88-ОЗ «О системе исполнительных органов Государственной власти Томской области, структуре и порядке формирования Администрации Томской области» структура Администрации Томской области состоит из:

- 1) Губернатора Томской области;
- 2) управляющего делами Администрации Томской области, заместителей Губернатора Томской области, назначаемых Губернатором Томской области.
- 3) структурных подразделений Администрации Томской области, образованных в форме департаментов, комитетов, управлений и отделов.

Таким образом, заместитель Губернатора Томской области по социальной политике (далее-Заместитель Губернатора) входит в структуру Администрации Томской области.

Согласно п. 6 Положения «О заместителе Губернатора Томской области по социальной политике» утверждённого Распоряжением Губернатора Томской области от 06 марта 2013 года №86-р (далее – Положение) задачами Заместителя Губернатора являются:

- 1) выработка и реализация на территории Томской области единой региональной политики в сферах здравоохранения, социальной защиты населения, поддержки семьи и детей, общего образования, профессионального образования, труда и занятости населения (далее-курируемая сфера);
- 2) координация деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Томской области в курируемой сфере.

Согласно п. 7 Положения в целях реализации возложенных на него задач Заместитель Губернатора выполняет функции в частности:

- 1) по организации разработке нормативных правовых актов Томской области, в т.ч. в виде долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ, и иных документов по вопросам, относящимся к его компетенции;
- 2) по организации деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области в том числе:

- Департамента здравоохранения Томской области,
- Департамента социальной защиты населения Томской области,
- Департамента по вопросам семьи и детей Томской области,
- Департамента общего образования Томской области,
- Департамента профессионального образования Томской области

Таким образом, рассматриваемый Стандарт утверждён должностным лицом, входящим в структуру Администрации Томской области (заместителем Губернатора Томской области по социальной политике) во исполнение возложенных на него задач, распространяет действует на территории Томской

области и является документом Администрации Томской области.

Согласно п. 1.1 Стандарта Настоящий Стандарт устанавливает основные требования для обеспечения безопасных условий функционирования организаций региона, реализующих программы дошкольного, начального, основного, среднего (полного), дополнительного образования (общеобразовательных организаций) и предназначен для использования руководителями общеобразовательных организаций Томской области в организации комплексной безопасности на объекте.

Согласно п. 5.10 Стандарта, в общеобразовательной организации должен быть предусмотрен канал передачи тревожных сообщений в органы внутренних дел (вневедомственной охраны) или ситуационный центр «Службы 112».

Согласно п. 5.14 Стандарта, для передачи сообщений на пультах централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны полиции о противоправных действиях в отношении обучающихся (воспитанников), работников общеобразовательной организации (например, разбойных нападениях, хулиганских действиях, угрозах) объект должен оборудоваться устройствами тревожной сигнализации (ТС): механическими кнопками, радиокнопками, радиобрелоками, педалями, оптико-электронными извещателями и другими устройствами. Система тревожной сигнализации организуется «без права отключения». (Слова — **должен, следует, необходимо** и производные от них применяются для обозначения обязательности выполнения требований).

Кроме того, в ходе заседания комиссии установлено:

- в п. 5.10 Стандарта воспроизведены положения п.6.48 «СП 118.13330.2012. Свода правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция [СНиП 31-06-2009](#)» (утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 №635/10) (далее [Свод правил](#)), согласно которым для комплексной безопасности и антитеррористической защищенности учреждений образования и их учащихся следует предусматривать на первом этаже помещения для охраны с установкой в них систем видеонаблюдения, пожарной и охранной сигнализации и канала передачи тревожных сообщений в органы внутренних дел (вневедомственной охраны) или в ситуационные центры «Службы 112». Однако согласно ч. 1 Свода правил распространяются они только на проектирование новых, реконструируемых и капитально ремонтируемых общественных зданий. Стандарт же необоснованно расширил действие данных положений Свода правил на все здания, в которых располагаются общеобразовательные учреждения.

-в п. 5.14 Стандарта некорректно воспроизведены положения пп. 6.3.1. п.6.3 ч. 6 «Руководящего документа 78.36.003-2002. Инженерно-техническая укрепленность. Технические средства охраны. Требования и нормы проектирования по защите объектов [от преступных посягательств](#)» (утв. МВД РФ 06.11.2002) (далее- [Руководящего документа](#)) устанавливающие, что для оперативной передачи сообщений на ПЦО и/или в дежурную часть органов внутренних дел о противоправных действиях в отношении персонала или посетителей (например, разбойных нападениях, хулиганских действиях, угрозах) объект должен оборудоваться устройствами тревожной сигнализации (ТС): механическими кнопками, радиокнопками, радиобрелоками, педалями, оптико-электронными извещателями и другими

устройствами. Система тревожной сигнализации организуется «без права отключения». Согласно ч. 1 Руководящего документа его действие распространяется на вновь проектируемые, реконструируемые и технически перевооружаемые объекты различных форм собственности, охраняемые или подлежащие передаче под охрану подразделениям вневедомственной охраны при органах внутренних дел (далее - подразделения вневедомственной охраны) на территории Российской Федерации. Кроме того Руководящий документ является документом обязательным для исполнения подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел и распространение через Стандарт его действия на общеобразовательные учреждения неправомерно, т.к. учреждения образования не входят в Перечень объектов, подлежащих государственной охране (подразделениями вневедомственной охраны МВД РФ), утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 №587.

Подразделения вневедомственной охраны, входящие в единую структуру органов внутренних дел Российской Федерации, являются хозяйствующими субъектами, осуществляющим деятельность на товарном рынке оказания охранных услуг и выступают равноправными участниками на данном рынке.

Соответственно п.п. 5.10 и 5.14 Стандарта, обязывающие образовательные учреждения на безальтернативной основе предусматривать канал передачи тревожных сообщений в подразделения вневедомственной охраны органов внутренних дел и оборудовать устройства тревожной сигнализации, для передачи сообщений на пультах централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны полиции о противоправных действиях предоставляют преимущество в осуществлении деятельности подразделениям вневедомственной охраны по сравнению с иными хозяйствующими субъектами.

Согласно абз. 1 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Учитывая то, что конкуренция, в соответствии с п. 7 ст. 4 Закона «О защите конкуренции», есть соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке, то утверждение (принятие) Администрацией Томской области 12.12.2013 Стандарта, п.п. 5.10 и 5.14, которого обязывают образовательные учреждения на безальтернативной основе предусматривать канал передачи тревожных сообщений в подразделения вневедомственной охраны органов внутренних дел и оборудовать устройства тревожной сигнализации, для передачи сообщений на пультах централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны полиции о противоправных действиях, т.е. предоставляют преимущество в осуществлении деятельности подразделениям вневедомственной охраны по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, свидетельствует об ограничении конкуренции и является нарушением запрета установленного абз. 1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции».

Таким образом, Комиссией установлено, что Администрация Томской области, утвердив (приняв) — 12.12.2013 Единый региональный стандарт безопасности,

общеобразовательной организации, п.п. 5.10 и 5.14, которого предоставляют преимущество в осуществлении деятельности подразделениям вневедомственной охраны по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, осуществила действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одноименном товарном рынке (рынке оказания охранных услуг образовательным учреждениям), допустила нарушение абз. 1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции».

Доказательствами того, что п.п. 5.10 и 5.14 Стандарта приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции являются имеющиеся в деле копии документов:

- Письма Каргасокского отдела вневедомственной охраны-филиалом ФКГУ УВО УМВД России по Томской области от 04.02.2014, навязывающее на основании положений Единого регионального стандарта безопасности общеобразовательной организации МБДОУ Каргасокский детский сад №34 «Берёзка» заключение договора на подключение кнопки экстренного вызова сотрудников полиции с выводом тревожной сигнализации на ПЦО отдела вневедомственной охраны п. Каргасок, несмотря на наличие у МБДОУ договора об экстренном выезде группы быстрого реагирования по сигналу «Тревога» (срабатыванию тревожной сигнализации) с ООО «ЧОП «Аргус-Север».

- Письма УМВД России по Томской области от 11.02.2014 №27-8/405 Губернатору Томской области с просьбой «оказать содействие в обеспечении защиты с помощью технических средств охраны образовательных учреждений именно подразделениями вневедомственной охраны» в связи с тем, что «наличие средств экстренного вызова нарядов полиции в образовательной организации предусмотрено Единым региональным стандартом безопасности, общеобразовательной организации».

- Исковое заявления Прокурора Парабельского района от 21.05.2014 №42-2014 в суд в основанного т.ч. на требования пп 5.10, 5.14 Единого регионального стандарта безопасности общеобразовательной организации, с просьбой обязать МО «Парабельский район» и МКДОУ детский сад №1 вывести кнопку тревожной сигнализации в здании МКДОУ на пульт Каргасокского ОВО-филиала ФКГУ УВО УМВД России по Томской области.

Доводы Ответчика о том, что Администрацией Томской области Единый региональный стандарт безопасности общеобразовательной организации не утверждался, Комиссией отклоняются по обстоятельствам указанным выше.

Ссылки Ответчика на положения, содержащиеся в СНиПе 31-06-2009 «Общественные здания и сооружения» утвержденным приказом Минрегиона от 1 сентября 2009 года №390, Комиссией отклоняются, т.к. 01.01.2013 данный документ утратил силу и на момент утверждения Стандарта 12.12.2013 не действовал.

Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренные ч. 1 ст. 48 Закона «О защите конкуренции», отсутствуют.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального Закона от

РЕШИЛА:

1. Признать, что Администрацией Томской области допущено нарушение абз. 1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», совершенное в результате осуществления действий по утверждению (принятию) 12.12.2013 Единого регионального стандарта безопасности общеобразовательной организации, п.п. 5.10 и 5.14 которого приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Основания для прекращения дела предусмотренные ч. 1 ст. 48 Закона «О защите конкуренции» отсутствуют.

3. Выдать Администрации Томской области предписание о прекращении нарушения абз. 1 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», а именно: об осуществлении действий по приведению п.п. 5.10 и 5.14 Единого регионального стандарта безопасности общеобразовательной организации в соответствие с антимонопольным законодательством, т.е. совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

4. Передать материалы должностному лицу, уполномоченному возбуждать дела об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

И.В. Бутенко

Р.Ш. Губанова

Члены комиссии

В.Г. Лосев

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его вынесения в арбитражный суд.