

Решение
по делу № 06-03/33-11

08 декабря 2011 года

г. Ярославль

(решение изготовлено в полном объеме 22 декабря 2011 года)

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председатель Комиссии – заместитель руководителя управления Паутов И.Г., члены Комиссии – начальник отдела контроля органов власти Новиков Ю.К., специалист-эксперт отдела контроля органов власти Карамшук А.Г., при участии:

от Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ярославской области (далее — УМВД России по Ярославской области, УВД по Ярославской области) — <...>;

от Негосударственного образовательного учреждения «Спортивно-технический клуб «Витязь» (далее — НОУ «СТК «Витязь») <...>;

от Негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования Институт повышения квалификации «Конверсия» - высшая школа бизнеса (далее — НОУ ДПО ИПК «Конверсия») <...>;

рассмотрев дело № 06-03/33-11, возбужденное по признакам нарушения УМВД России по Ярославской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

у с т а н о в и л а:

основанием возбуждения настоящего дела послужили поступившие в Ярославское УФАС России заявления НОУ ДПО ИПК «Конверсия» и НОУ «СТК «Витязь» (также Заявители) о нарушении антимонопольного законодательства УМВД России по Ярославской области.

Из заявлений и пояснений на заседании Комиссии представителей НОУ «СТК «Витязь» и НОУ ДПО ИПК «Конверсия» следует, что НОУ «СТК «Витязь» с марта 2010 года, на основании лицензии, осуществлял образовательную деятельность по подготовке и повышению квалификации частных охранников 4-6 разрядов, повышения квалификации руководителей частных охранных организации, но прием квалификационного экзамена экзаменационной комиссией до августа 2010 года не осуществлялся в связи с отсутствием у образовательного учреждения заключения ООЛРР УВД по Ярославской области о наличии учебно-материальной и стрелковой базы для проведения квалификационного экзамена. Прием квалификационных экзаменов на базе НОУ СТК «Витязь» начал осуществляться с 13.08.2010 года, на базе НОУ ДПО ИПК «Конверсия» с 19.08.2010 года после решения Координационного совета по взаимодействию с частными охранными структурами при УВД по Ярославской области. Таким образом, как указывают Заявители, в связи с тем, что в период с января 2010 по август 2010 года прием квалификационного экзамена осуществлялся только на базе Негосударственного образовательного учреждения «Учебный центр по подготовке специалистов в сфере частной детективной и охранной деятельности «Статус» (далее - НОУ «Учебный центр «Статус»), у которого имелось заключение ООЛРР УВД по Ярославской области о наличии учебно-материальной и стрелковой базы для проведения квалификационного экзамена, в указанный период конкуренция на рынке образовательных услуг по профессиональной подготовке частных

охранников 4-6 разрядов была устранена.

Представители Ответчика не признали нарушения антимонопольного законодательства, представили письменные пояснения по данному делу, в том числе пояснили, что заключение о наличии специальной учебной и стрелковой базы для проведения квалификационных экзаменов НОУ «Учебный центр «Статус» было выдано в связи с поступившим в ООЛРР УВД по Ярославской области заявлением директора НОУ «Учебный центр «Статус» о согласовании проведения квалификационного экзамена на базе учебного центра, согласно положениям Инструкции по работе с обращениями граждан в системе МВД России, утвержденной приказом МВД России от 22.09.2006 № 750. Согласно резолюции начальника ООЛРР УВД по Ярославской области по результатам рассмотрения поступившего заявления должно быть составлено заключение, при подготовке которого использовались документы, представленные НОУ «Учебный центр «Статус», при этом процедура обследования не проводилась.

Принимая решение по делу, Комиссия исходит из следующего.

Правовые основы частной охранной деятельности определены Федеральным законом от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о частной охранной деятельности).

С января 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 22.10.2008 № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности», которым внесены изменения в статью 11.1 Закона о частной охранной деятельности, а именно установлено, что право на приобретение правового статуса частного охранника предоставляется гражданам, прошедшим профессиональную подготовку и сдавшим квалификационный экзамен, и подтверждается удостоверением частного охранника.

Согласно статье 15.2 Закона об охранной деятельности профессиональная подготовка и повышение квалификации частных охранников, повышение квалификации руководителей частных охранных организаций осуществляются в образовательных учреждениях дополнительного профессионального, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

В 2010 году действовало Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 277. Согласно пункту 10 данного Положения для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности по подготовке, переподготовке и повышению квалификации лиц, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, соискатель лицензии представляет также образовательную программу, согласованную с Министерством внутренних дел Российской Федерации, а также справку о наличии учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса, необходимых для реализации заявленных к лицензированию образовательных программ, подписанную руководителем соискателя лицензии.

Согласно Методическим рекомендациям по вопросам организации профессиональной подготовки и повышения квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций (далее — Методические рекомендации), подготовленным Департаментом охраны общественного порядка МВД России (исх. № 12/7332 от 25.11.2009), оформление образовательных программ производится на основании Типовых требований, установленных приказом МВД

России от 08.04.2008 № 330. Обязательным документом, представляемым (прилагаемым) для согласования указанных программ, является заключение, содержащее сведения о наличии специальной учебной и стрелковой базы для обучения частных охранников и детективов (образец такого заключения также имеется в данных Методических рекомендациях). Заключение готовится подразделением лицензионно-разрешительной работы МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации. При наличии достаточных оснований (для уже функционирующего образовательного учреждения — это может быть отсутствие необходимой материально-технической базы, неоднократное нарушения правил оборота оружия и т.п.) заявителю вместо заключения направляется мотивированное письмо о необходимости приведения учебной и специальной базы в соответствии с требованиями, предъявляемыми к образовательным учреждениям. Если после получения лицензии на образовательную деятельность условия проведения занятий и практические требования не выполняются, то за подписью руководства МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации направляется соответствующее письмо в лицензированный орган о несоблюдении образовательным учреждением лицензионных требований и условий.

Статьей 11.1 Закона о частной охранной деятельности определено, что порядок сдачи квалификационного экзамена и выдачи удостоверения частного охранника устанавливается Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 629 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности», утверждены Правила сдачи квалификационного экзамена. Согласно данным Правилам квалификационный экзамен проводится, как правило, в образовательных учреждениях, реализующих программы профессиональной подготовки частных охранников. К сдаче экзамена допускаются лица, прошедшие обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников. Гражданин, не сдававший экзамен в образовательном учреждении непосредственно по завершении обучения по программе профессиональной подготовки частных охранников и желающий сдать экзамен, подает в экзаменационную комиссию по месту жительства заявление, форма которого устанавливается Министерством внутренних дел Российской Федерации, и копию свидетельства о прохождении профессиональной подготовки частных охранников. В случае, если гражданин работает в качестве охранника, такое заявление может быть подано руководителем или уполномоченным представителем охранной организации в комиссию по месту нахождения охранной организации.

Следовательно, по мнению Комиссии, квалификационный экзамен, по общему правилу, проводится в том образовательном учреждении, в котором гражданин прошел обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников, проведение квалификационных экзаменов в иных учреждениях (в том числе не реализующих программы профессиональной подготовки частных охранников, но имеющих соответствующие условия, в том числе в органах внутренних дел) может быть организовано в отношении лиц, прошедших обучение ранее, но не сдавших экзамен в образовательном учреждении непосредственно по завершении обучения.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу о том, что наличие (выдача) заключения о наличии специальной учебной и стрелковой базы, необходимо для согласования образовательных программ обучения частных охранников. Для проведения экзаменационной комиссией УВД по субъекту Российской Федерации квалификационных экзаменов в образовательных

учреждениях, реализующих программы профессиональной подготовки частных охранников, наличие (выдача) каких-либо заключений, в том числе заключений о наличии специальной учебной и стрелковой базы для проведения квалификационных экзаменов ни действующим законодательством, ни внутриведомственными актами МВД России не предусмотрено.

Вместе с тем Комиссией установлено, что ООЛРР УВД по Ярославской области выдано заключение о наличии специальной учебной и стрелковой базы для проведения квалификационных экзаменов в НОУ «Учебный центр «Статус», утвержденное начальником ООЛРР УВД по Ярославской области от 26.02.2010.

Ссылку Ответчика на то, что данное заключение выдано в соответствии с Инструкцией по работе с обращениями граждан в системе МВД России, на поступившее в ООЛРР УВД по Ярославской области заявление директора НОУ «Учебный центр «Статус» о согласовании проведения квалификационного экзамена на базе учебного центра, Комиссия считает необоснованной, так как вопросы, связанные с приемом квалификационных экзаменов указанным внутриведомственным документом МВД России не регулируются.

Как установлено материалами дела, заключение о наличии специальной учебной и стрелковой базы для проведения квалификационных экзаменов имелось только у НОУ «Учебный центр «Статус», прием квалификационного экзамена комиссией УВД по Ярославской области до августа 2010 года осуществлялся только в данном образовательном учреждении. В результате лица, прошедшие обучение в иных, чем НОУ «Учебный центр «Статус» негосударственных образовательных учреждениях, осуществляющих деятельность по профессиональной подготовке частных охранников, в указанный период вынуждены были обращаться в НОУ «Учебный центр «Статус» для сдачи квалификационного экзамена.

По мнению Комиссии, прием квалификационного экзамена экзаменационной комиссией не входит в состав образовательной услуги по профессиональной подготовке частных охранников, оказываемой образовательными учреждениями, но без него данная образовательная услуга утрачивает свою ценность, поскольку конечной целью потребителя услуги является получение разрешения на занятие профессиональной деятельностью в качестве частного охранника (руководителя охранной организации), а не сам по себе образовательный процесс. Таким образом, организация приема квалификационного экзамена со стороны УМВД России по Ярославской области может оказывать влияние на конкуренцию на рынке указанных образовательных услуг, поскольку при наличии возможности сдать квалификационный экзамен в том же образовательном учреждении где проходило обучение по профессиональной подготовке частных охранников, гражданам выгоднее обращаться в данное образовательное учреждение, чем в то учреждение где имеется возможность пройти только обучение по профессиональной подготовке.

С учетом имеющихся в деле материалов, пояснений участвующих в деле лиц Комиссия приходит к выводу о том, что введение УМВД России по Ярославской области процедуры выдачи заключения о наличии специальной учебной и стрелковой базы для проведения квалификационных экзаменов (в ответ на заявление руководителя образовательного учреждения о согласовании проведения квалификационного экзамена на базе учебного центра), привело к установлению не предусмотренной действующим законодательством соответствующей необходимости образовательных учреждений обращаться в ООЛРР УВД по Ярославской области за получением такого заключения для того, чтобы в данном образовательном учреждении экзаменационной комиссией УВД по Ярославской области мог проводиться квалификационный экзамен.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, Комиссия усматривает в указанных действиях Ответчика признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Также Комиссия полагает, что в связи с тем, что указанное нарушение антимонопольного законодательства УМВД России по Ярославской области было совершено в период с января 2010 по август 2010 года, основания для выдачи предписания отсутствуют, также отсутствуют основания для привлечения должностных лиц к административной ответственности.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а:

Признать УМВД России по Ярославской области нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

И.Г. Паутов

Члены Комиссии

Ю.К. Новиков

А.Г. Карамшук