

РЕШЕНИЕ
по делу № 1 16/119-11

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «31» августа 2011 г.
В полном объеме решение изготовлено «12» сентября 2011 г.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: председателя Комиссии Субботина П.Т. – заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы, членов Комиссии: Шипунова В.А. – заместителя начальника Аналитического управления, Исаевой Н.И. – начальника отдела проверок Управления контроля органов власти, Ковалёва А.В. – консультанта отдела проверок Управления контроля органов власти, Баскаковой Д.Ю. – ведущего специалиста-эксперта отдела судебной работы Правового управления, рассмотрев дело № 1 16/119-11 о нарушении Центром оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации (ул. Бутырский вал, д. 7, стр.2, г. Москва, 125047) и Федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации (ул. Нижняя Красносельская, д. 35, стр. 1А, г. Москва, 105066) статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

У С Т А Н О В И Л А:

В Федеральную антимонопольную службу из Санкт-Петербургского УФАС России поступили заявления ООО «Скат-Сервис» и ООО «Специализированные технические системы» (далее – ООО «СТС») о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Центра оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ЦОРДВО МВД России) и Федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ФГУП «Охрана» МВД России), выразившихся в издании совместного указания от 09.04.2010 № 36/1-1029 и от 09.04.2010 № 36/п-2866 (далее – Совместное указание) для управлений вневедомственной охраны (отделов вневедомственной охраны) при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации и филиалов ФГУП «Охрана» МВД России (далее – подразделения вневедомственной охраны), содержащего требование свидетельств о допуске на выполнение работ, выданных саморегулируемыми организациями (далее – СРО). Из заявления ООО «СТС» следует, что подразделениями вневедомственной охраны г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области устанавливались требования по предоставлению выписки из реестра СРО и свидетельства СРО о допуске к монтажным работам при согласовании проекта установки средств сигнализации в дополнительном офисе ОАО АБ «Россия», расположенном по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Галетная, д. 20-22, лит. А; при комплексном опробовании смонтированных средств сигнализации в ОАО «Невский банк», находящемся по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Киевская, д. 5, корп. 3; при согласовании проекта № 02-10-ОС охранной сигнализации на объекте дополнительного офиса филиала «Северо-Западный» ООО «Банк Фининвест», расположенном по адресу: г. Санкт-

Петербург, Московский пр., д. 167, лит. А.

Из заявления ООО «Скат-Сервис» следует, что ОВО при УВД по Выборгскому району г. Санкт-Петербург отказывало в приеме проекта автоматической установки пожарной сигнализации, разработанного ООО «Скат - Сервис», по оборудованию комнаты хранения оружия ООО «Охранная организация «Скат», находящейся по адресу: г. Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 50, лит. А, часть пом. 6-Н, в связи с отсутствием свидетельства о допуске на выполнение работ по подготовке проектной документации, выданного СРО.

В своих заявлениях ООО «СТС» и ООО «Скат-Сервис» указывают, что основанием для установления подразделениями вневедомственной охраны требований по предоставлению выписки из реестра СРО и свидетельств о допуске к работам по проектированию и монтажу технических средств охраны явилось Совместное указание.

Из письма от 23.07.2010 № 18/3120 УВО при ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, направленного в адрес Санкт-Петербургского УФАС России, следует, что в соответствии с Совместным указанием обязательным для исполнения подразделениями вневедомственной охраны при выполнении работ, связанных с оснащением техническими средствами охраны объектов, принимаемых под вневедомственную охрану, является подтверждение (проверка) наличия у специализированной организации свидетельств о допуске к соответствующим видам работ, выданных СРО.

Представители подразделений вневедомственной охраны на заседании Комиссии подтвердили, что требование по предоставлению выписки из реестра СРО и свидетельств о допуске к работам по проектированию и монтажу технических средств охраны не является самостоятельно принятым решением подразделений вневедомственной охраны, а является следствием исполнения Совместного указания ЦОРДВО МВД России и ФГУП «Охрана» МВД России.

Дело № 1 16/119-11 было возбуждено ФАС России в отношении Министерства внутренних дел Российской Федерации в лице Департамента государственной защиты имущества МВД России и ФГУП «Охрана» МВД России по признакам нарушения статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

10.08.2011 Комиссией установлено, что ЦОРДВО МВД России является самостоятельным юридическим лицом.

Следовательно, действия, выразившиеся в издании и направлении Совместного указания, осуществлены ЦОРДВО МВД России, ФГУП «Охрана» МВД России. Комиссия пришла к выводу о необходимости прекращения участия МВД России в рассмотрении дела № 1 16/119-11 в качестве ответчика и привлечения в качестве ответчика ЦОРДВО МВД России.

Определением Комиссии от 11.08.2011 № ПС/30838 прекращено участие МВД России в рассмотрении дела № 1 16/119-11, определением Комиссии от 11.08.2011 № ПС/30839 ЦОРДВО МВД России привлечено к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика.

Проверив обоснованность доводов, содержащихся в заявлениях ООО «Скат-Сервис», ООО «СТС», а также выслушав объяснения лиц, присутствующих в заседании, Комиссия установила.

1. Совместным указанием межведомственным комиссиям (далее – МВК), созданным для приемки в эксплуатацию технических средств сигнализации, установлено требование при приемке выполненных работ по монтажу и наладке технических средств охраны (далее - ТСО) удостовериться, в том числе, в наличии у организаций, осуществляющих монтаж ТСО на объектах, принимаемых

под вневедомственную охрану, свидетельств о допуске к соответствующим видам работ, выданных СРО.

В соответствии с Совместным указанием, МВК в своей деятельности должны учитывать требования Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), Федерального закона от 22.07.2008 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также приказа Министра регионального развития Российской Федерации от 09.12.2008 № 274 «Об утверждении Перечня видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» (далее – Приказ № 274).

В соответствии с приказом МВД России от 31.08.2007 № 772 «Об утверждении Порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам» в состав МВК входят представители подразделений вневедомственной охраны, заявителя, а в случае организации охраны с использованием ТСО – также ФГУП «Охрана» МВД России, иных органов и организаций.

Приказом № 274 утвержден перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Данный перечень включает в себя также работы по монтажу и пуско-наладке систем охранной, тревожной и пожарной сигнализации.

В соответствии с пунктом 10 статьи 1 Градостроительного кодекса объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Статьей 4 Градостроительного кодекса установлено, что законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

С учетом положений пункта 10 статьи 1 и статьи 4 Градостроительного кодекса, действие Приказа распространяется на случаи выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту; по подготовке проектной документации объектов незавершенного строительства, то есть не введенных в эксплуатацию, и не распространяется на работы, проводимые в отношении объектов завершенного строительства.

Деятельность, касающаяся эксплуатации объектов и осуществления текущего ремонта зданий и сооружений, законодательством о градостроительной деятельности не регулируется.

Пунктом 2 Приказа № 274 установлено, что Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, не включает в себя виды работ по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту в отношении объектов, для которых не требуется выдача разрешения на строительство в соответствии с частью 17 статьи 51 ГрК РФ, в частности при

изменении объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом.

Из пояснений ООО «Скат-Сервис» следует, что проводимые ими работы не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности. Оборудование установлено на стеновые панели путем крепления, что не требует реконструкции и не влияет на безопасность капитальных перекрытий.

Согласно письму от 29.07.2011 № 20456-ИП/08 Министерства регионального развития Российской Федерации при выполнении работ по монтажу и пуско-наладке систем охранной, тревожной и пожарной сигнализации на объектах, находящихся в эксплуатации, объектах установленных частью 17 статьи 51 ГрК РФ, не требовалось вступление в члены СРО и получение свидетельства о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Действие Приказа № 274 распространяется на виды работ, которые выполняются исключительно при строительстве, капитальном ремонте, реконструкции объектов капитального строительства и не касается деятельности по эксплуатации и осуществлению текущего ремонта зданий и сооружений.

Следовательно, работы по проектированию и монтажу ТСО на объектах, введенных в эксплуатацию и (или) не затрагивающих конструктивные характеристики объектов, могут осуществляться без соответствующих свидетельств о допуске к таким работам, выдаваемых СРО.

2. Совместным указанием установлено требование при приемке выполненных работ по монтажу и наладке ТСО удостовериться в наличии у организаций, осуществляющих монтаж ТСО на объектах, принимаемых под вневедомственную охрану, в том числе, свидетельств о допуске к соответствующим видам работ, выданных СРО.

При этом совместное указание не содержит исключений, при которых не требуются свидетельства о допуске к работам по проектированию и (или) монтажу ТСО, выдаваемых СРО, если такие работы проводятся на объектах, введенных в эксплуатацию и (или) не затрагивают конструктивные характеристики объектов (ч. 17 ст. 51 ГрК РФ).

ФГУП «Охрана» МВД России имеет свидетельство от 16.12.2009 № 0053-0150-001 о допуске к видам работ по подготовке проектной документации, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выданного СРО «Некоммерческое партнерство «Национальная организация проектировщиков», а также свидетельство о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, оказывающим безопасность объектов капитального строительства, выданного СРО «Некоммерческое партнерство «Первая Национальная организация строителей» от 22.12.2009 № 0311-498-001.

ООО «ОО «СКАТ», ООО «СТС» свидетельств, выданных СРО, не имеют.

Издание Совместного указания и его реализация подразделениями вневедомственной охраны имели следующие негативные последствия:

- могли создать преимущественные условия для осуществления ФГУП «Охрана» МВД России, а равно иным хозяйствующим субъектам, имеющим соответствующие свидетельства по допуску к работам по проектированию и (или) монтажу ТСО, по сравнению с лицами, осуществляющими аналогичную

деятельность (в частности, ООО «ОО «СКАТ», ООО «СТС»), и не имеющими свидетельств о допуске к таким видам работ, выдаваемых СРО, в случаях, когда данная деятельность осуществляется на объектах, введенных в эксплуатацию и не затрагивает конструктивные характеристики надежности и безопасности объектов.

- привели к установлению подразделениями вневедомственной охраны требования, не предусмотренного законодательством Российской Федерации, а именно: получения соответствующего свидетельства о допуске к работам по проектированию и (или) монтажу ТСО в целях его последующего предоставления МВК. Получение данного свидетельства обуславливает необходимость вступления хозяйствующих субъектов в СРО.

Комиссия пришла к выводу, что действия ЦОРДВО МВД России и ФГУП «Охрана» МВД России, выразившиеся в издании Совместного указания, которым было установлено требование, не предусмотренное законодательством Российской Федерации, создали условия, при которых хозяйствующие субъекты, выполнявшие или имевшие намерение выполнять работы по проектированию и (или) монтажу ТСО на объектах завершеного строительства (введенных в эксплуатацию), не затрагивающие конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов, не смогли бы осуществлять соответствующие виды работ, и могли привести к ограничению доступа на рынок по проектированию и (или) монтажу ТСО, а также устранению с него хозяйствующих субъектов.

3. В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, иными осуществляющими функции таких органов органами или организациями, 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 соответствии с пунктом 18 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» соглашение – договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Издание Совместного указания, а также его направление в адрес подразделений вневедомственной охраны и филиалов ФГУП «Охрана» МВД России свидетельствуют о достижении ЦОРДВО МВД России и ФГУП «Охрана» МВД России соглашения, которое создало и (или) могло создать препятствия к доступу на товарный рынок по проектированию и (или) монтажу ТСО в отношении хозяйствующих субъектов, которые не имеют свидетельств СРО, и создало и (или) могло создать преимущественные условия для ФГУП «Охрана» МВД России, его филиалов, а также иных лиц, имеющих свидетельства СРО о допуске к работам по проектированию и (или) монтажу ТСО, при осуществлении деятельности по проектированию и (или) монтажу ТСО.

4. В соответствии с пунктом 1 приказа МВД России от 21.11.2008 № 1006 «Об упорядочении ненормативных правовых актов» указания (письма), принимаемые (издаваемые, подписываемые) полномочными должностными лицами системы МВД России, имеют юридическую силу в течение одного года со дня их регистрации, если иное не определено в самом указании (письме).

Со дня издания Совместного указания прошло более одного года и им не определен срок его действия, в связи с чем Совместное указание утратило силу. На основании изложенного, 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

РЕШИЛА:

1. Признать действия Центра оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны МВД России и ФГУП «Охрана» МВД России, выразившиеся в издании и направлении для руководства УВО (ОВО) при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации и филиалам ФГУП «Охрана» МВД России совместного указания от 09.04.2010 № 36/1-1029 и от 09.04.2010 № 36/п-2866, нарушением статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Центру оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны МВД России и ФГУП «Охрана» МВД России не выдавать в связи с окончанием срока действия Совместного указания.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.