



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 10083/12

Москва

26 февраля 2013 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного
Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Амосова С.М., Андреевой Т.К.,
Бациева В.В., Витрянского В.В., Гвоздилиной О.Ю., Завьяловой Т.В.,
Иванниковой Н.П., Маковской А.А., Пановой И.В., Першутова А.Г.,
Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление федерального государственного казенного
учреждения «Управление вневедомственной охраны Главного управления
Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской
области» о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда
Свердловской области от 03.11.2011 по делу № А60-23019/2011,
постановления Семнадцатого арбитражного апелляционного суда

от 09.02.2012 и постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 15.05.2012 по тому же делу.

В заседании путем использования систем видеоконференц-связи при содействии Арбитражного суда Свердловской области (судья Беляев К.П.) приняли участие представители:

от заявителя – федерального государственного казенного учреждения «Управление вневедомственной охраны Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области» – Бурнашева О.О., Гордеев А.В., Павловских Е.В.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области – Крашенинников С.С., Овчинникова Ю.А.

В заседании участвовали представители:

от федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации – Ильин Д.Ю.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области – Волков С.Н., Огневская Д.В.

Заслушав и обсудив доклад судьи Гвоздилиной О.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Отдел вневедомственной охраны Межмуниципального Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Новоуральскому городскому округу и муниципальному образованию «поселок Уральский» (далее – отдел вневедомственной охраны), федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ФГУП «Охрана», предприятие), отдел вневедомственной охраны межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации «Каменск-Уральский» (далее – ОВО), федеральное государственное казенное учреждение «Управление вневедомственной охраны Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области» (далее – УВО)

обратились в Арбитражный суд Свердловской области с заявлениями о признании недействительными решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (далее – антимонопольный орган) от 12.05.2011 по делу № 64, предписаний от 12.05.2011 № 1, 2, 3 по делу № 64 и постановления о привлечении к административной ответственности от 29.07.2011 № 34 на основании части 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Возбужденные по указанным заявлениям дела № А60-19422/2011, А60-21519/2011, А60-23019/2011, А60-26761/2011 определениями Арбитражного суда Свердловской области объединены в одно производство с присвоением номера А60-23019/2011.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены общество с ограниченной ответственностью «Частная охранная организация «Охрана-4», общество с ограниченной ответственностью «Частная охранная организация «Защита-Универсал» (далее – общество «Защита-Универсал»), Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 03.11.2011 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2012 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа постановлением от 15.05.2012 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения, производство по кассационной жалобе в части оспаривания постановления антимонопольного органа о привлечении к административной ответственности от 29.07.2011 № 34 прекратил.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре указанных судебных актов в порядке надзора УВО просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, а также публичных интересов, и принять новый судебный акт.

В отзыве на заявление антимонопольный орган просит оставить оспариваемые судебные акты без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит частичному удовлетворению в связи со следующим.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» (далее – постановление № 66) решено:

создать ФГУП «Охрана», подведомственное Министерству внутренних дел Российской Федерации, на базе, в частности, подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих функции по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны (пункт 1);

утвердить устав ФГУП «Охрана», предусмотрев, что указанное предприятие выступает в установленном порядке в качестве правопреемника по договорам, заключенным подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации и исполняемым, в частности, подразделениями, осуществляющими функции по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны (пункт 3);

поручить Министерству внутренних дел Российской Федерации оказать содействие ФГУП «Охрана» в перезаключении договоров на охрану имущества физических и юридических лиц (подпункт «а» пункта 4).

Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 17.09.2005 № 755 «Об организационно-штатной работе в подразделениях вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» (далее – приказ № 755) установлено, что с 01.11.2005 управления, отделы вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации и подчиненные им подразделения вневедомственной охраны не оказывают услуги, связанные с осуществлением функций по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны.

В соответствии с приказом УВО от 29.09.2005 № 492 «О передаче функций по обслуживанию средств сигнализации подразделениям в составе филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Свердловской области» (далее – приказ № 492) в связи с передачей предприятию функций по обслуживанию средств охранно-пожарной сигнализации на объектах и квартирах граждан, а также с приказом № 755 необходимо в месячный срок заключить трехсторонние договоры на пультовую охрану объектов и трехсторонние дополнительные соглашения к существующим договорам на пультовую охрану квартир граждан, в которых отразить, что функции технического обслуживания во исполнение постановления № 66 возложены на предприятие (пункт 1); осуществить мероприятия по переводу электромонтеров охранно-пожарной сигнализации и инженерно-технических работников в предприятие (пункт 5).

Согласно договору на оказание комплекса услуг по мониторингу и реагированию от 13.07.2007 № 100 (далее – договор № 100) УВО оказывает услуги предприятию по реагированию группами задержания на тревожные сообщения, поступающие на пульта централизованного

наблюдения предприятия с охраняемых объектов, а предприятие берет на себя функцию осуществления организационно-технических мероприятий планово-профилактического характера по поддержанию комплекса технических средств охраны в состоянии, соответствующем требованиям технической документации в течение всего срока эксплуатации.

Как установлено судами, антимонопольный орган на основании жалоб хозяйствующих субъектов возбудил дело № 64 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Решением антимонопольного органа от 12.05.2011 по данному делу УВО и ОВО признаны нарушившими часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции посредством наделения хозяйствующего субъекта (ФГУП «Охрана») функциями и правами вневедомственной охраны по обслуживанию и ремонту средств охранной сигнализации на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и подлежат обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, путем принятия приказа № 492 и последующего инициирования заключения в отношении указанных объектов договоров на условиях возложения на хозяйствующего субъекта исполнения и ответственности за нарушение соответствующих обязательств (пункт 1.1).

УВО и ОВО также признаны нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции в результате осуществления при заключении и исполнении договора № 100 согласованных с хозяйствующим субъектом (ФГУП «Охрана») действий, которые приводят (могут привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции

на рынках услуг организаций, занимающихся охранной деятельностью (пункт 1.2).

ФГУП «Охрана» признано нарушившим статью 16 Закона о защите конкуренции посредством осуществления при заключении и исполнении договора № 100 согласованных с подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации (УВО и ОВО) действий, которые приводят (могут привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынках услуг организаций, занимающихся охранной деятельностью (пункт 1.3).

Отдел вневедомственной охраны признан нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции посредством принятия акта (приказа от 11.01.2009 № 3), реализация которого приводит к необоснованному установлению различных цен на одни и те же услуги вневедомственной охраны для разных заказчиков (пункт 1.4).

Антимонопольным органом 12.05.2011 по делу № 64 также выданы предписания УВО, ОВО, ФГУП «Охрана», отделу вневедомственной охраны о прекращении нарушений антимонопольного законодательства.

Кроме того, постановлением антимонопольного органа от 29.07.2011 № 34 ФГУП «Охрана» привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.32 КоАП РФ в виде наложения штрафа в размере 100 000 рублей.

Отказывая в признании недействительными данных актов, суды исходили из следующего.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (далее – постановление № 587) утвержден Перечень объектов, подлежащих государственной охране, в который входят объекты по производству, хранению, распространению

и утилизации военной техники, боевого и служебного оружия и его основных частей, патронов и боеприпасов к нему, взрывчатых веществ (средств взрывания, порохов) промышленного назначения, в том числе полученных в результате утилизации боеприпасов, и отходов их производства (пункт 10 данного перечня).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.11.2009 № 1629-р (далее – распоряжение № 1629-р; в редакции от 15.02.2011) утвержден Перечень объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, в котором в том числе поименованы комнаты хранения оружия органов и организаций системы МВД России, юридических лиц с особыми уставными задачами и на объектах, подведомственных Минприроды России (пункт 7).

Суды согласились с выводом антимонопольного органа о нарушении УВО части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем неправомерного наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами вневедомственной охраны по обслуживанию и ремонту средств охранной сигнализации.

В обоснование невозможности выделения и передачи хозяйствующему субъекту упомянутых функций антимонопольный орган и суды указали, что охрана оружейных комнат относится к государственной охране, регулируемой Федеральным законом от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее – Закон о государственной охране), и пришли к выводу, что привлечение хозяйствующего субъекта (ФГУП «Охрана») к осуществлению данной государственной функции повлекло нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Суды также посчитали, что нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции состоит в искусственном разделении подразделениями

вневедомственной охраны (УВО, ОВО) единого комплекса охранных мероприятий в отношении охраняемых объектов на части (подразумевая техническую и собственно охранную, силовую) и в отказе УВО от осуществления одной из них (технической) с одновременным возложением, под видом трехстороннего договора, ее осуществления на хозяйствующий субъект (ФГУП «Охрана»), что заведомо влечет необходимость обращения владельцев охраняемых объектов к третьим лицам за осуществлением этой части государственной функции за счет самих владельцев и в нерегулируемом размере.

Кроме того, суды указали, что постановление № 66 и приказ МВД России от 31.08.2007 № 772 «Об утверждении порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам» не свидетельствуют о возможности передачи хозяйствующим субъектам функций и прав вневедомственной охраны, в том числе по обслуживанию и ремонту средств охранной сигнализации на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и подлежат обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны.

Между тем судами не учтено следующее.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в редакции от 01.03.2011) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и

правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Передача функций по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны, то есть технической стороны обеспечения охраны, от подразделений милиции вневедомственной охраны предприятию осуществлена в соответствии с постановлением № 66, которым также предусмотрено правопреемство предприятия от подразделений вневедомственной охраны, осуществлявших функции по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны. Приказ № 492 принят во исполнение постановления № 66 и приказа № 755, и его издание само по себе не может быть квалифицировано как наделение хозяйствующего субъекта функциями и правами органа государственной власти в нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Законом Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» названные функции по техническому обслуживанию средств охраны не отнесены к правам и обязанностям (полномочиям) милиции. Не содержит таких положений и Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции), действовавший в момент вынесения антимонопольным органом обжалуемых актов.

Статьей 11 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 (в редакции от 07.02.2011) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» установлено, что охранная деятельность организаций не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Из смысла данной нормы и анализа перечня, утвержденного постановлением № 587, следует, что в него включены такие объекты, которые не могут охраняться в частном порядке ввиду особой важности для страны (наряду с объектами по хранению оружия – суды всех уровней,

органы прокуратуры, иные органы государственной власти, дипломатические представительства, объекты международных организаций, объекты, связанные с электроэнергетикой, микробиологической промышленностью, атомной энергетикой, крупные гидротехнические сооружения, аэропорты, ряд образовательных учреждений и т.п.).

Закон о государственной охране вступил в силу в 1996 году, через четыре года после постановления № 587. Под действие этого Закона попадают иные объекты и лица, прямо в нем указанные.

Таким образом, объекты по хранению оружия и его основных частей, патронов и боеприпасов к нему, перечисленные в перечне, утвержденном постановлением № 587, не могут относиться к объектам государственной охраны в понимании Закона о государственной охране лишь на основании упомянутого перечня.

Согласно пункту 25 части 1 статьи 12 Закона о полиции на данный орган власти возложена обязанность охранять на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты, подлежащие обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации; обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны; осуществлять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иной порядок не установлен федеральным законом; обеспечивать во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, охрану дипломатических представительств, консульских учреждений,

иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации.

Как следует из перечня, утвержденного распоряжением № 1629-р (в редакции от 01.09.2011 «О перечне объектов, подлежащих обязательной охране полицией»), обязательной охране полицией подлежат здания судов, органов прокуратуры и Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, здания, хранилища государственных музеев, библиотек, архивов, музеев-заповедников (музеев-усадоб), относящиеся к объектам культурного наследия федерального и регионального значения, комнаты хранения оружия органов и организаций системы МВД России, юридических лиц с особыми уставными задачами и на объектах, подведомственных Минприроды России, а также ряд иных объектов.

Таким образом, оружейные комнаты в числе иных объектов подлежат охране полицией (вневедомственной охране), что и было установлено антимонопольным органом.

Вместе с тем обеспечение технической стороны охранных мероприятий иным лицом (хозяйствующим субъектом) не может свидетельствовать о нарушении Закона о защите конкуренции.

Как усматривается из решения антимонопольного органа, нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции состоит в заключении и исполнении УВО и предприятием договора № 100, что привело, исходя из содержания предписаний № 1, 2, к «эксклюзивному» оказанию организациям, занимающимся охранной деятельностью, услуг по реагированию группами задержания вневедомственной охраны на тревожные сообщения, поступающие на пульта охраны данных организаций.

При этом документов, свидетельствующих об отказе УВО высылать группы реагирования по сигналам иных, кроме ФГУП «Охрана», охранных

организаций, как и подтверждающих преимущественный характер осуществления функций вневедомственной охраны по сигналам ФГУП «Охрана», в деле не имеется.

Вместе с тем доводы УВО о наличии ряда договоров аналогичного содержания с частными охранными организациями отклонены судами как не имеющие отношения к делу.

Антимонопольный орган не обосновал применение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части незаконного наделения хозяйствующего субъекта функциями органа государственной власти, а также наличие ограничивающих конкуренцию согласованных действий УВО, ОВО и ФГУП «Охрана».

При таких обстоятельствах оспариваемые судебные акты в части, касающейся нарушения УВО, ОВО и ФГУП «Охрана» части 3 статьи 15 и статьи 16 Закона о защите конкуренции, приняты с неправильным применением указанных норм и подлежат отмене согласно пункту 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Нарушение отделом вневедомственной охраны части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в принятии акта (приказа от 11.01.2009 № 3), реализация которого приводит к необоснованному установлению различных цен на одни и те же услуги вневедомственной охраны для различных заказчиков, антимонопольным органом и судами установлено правомерно, поскольку при оказании органами власти платных услуг в силу закона (в частности, Закона о полиции) они не исключаются из числа субъектов антимонопольного контроля, в том числе при формировании цен. Соответствующие запреты, предусмотренные Законом о защите конкуренции, в таких случаях также подлежат применению.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые

на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 3 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Свердловской области от 03.11.2011 по делу № А60-23019/2011, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2012 и постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 15.05.2012 по тому же делу в части отказа в признании недействительными пунктов 1.1, 1.2, 1.3, 4 решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 12.05.2011 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 64, предписаний № 1, 2 Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 12.05.2011 по этому же делу, а также в части отказа в признании незаконным и отмене постановления Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 29.07.2011 № 34 о привлечении к административной ответственности на основании части 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отменить.

Требования федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации, отдела вневедомственной охраны межмуниципального отдела Министерства

внутренних дел Российской Федерации «Каменск-Уральский», федерального государственного казенного учреждения «Управление вневедомственной охраны Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области» в указанной части удовлетворить.

Решение (в части пунктов 1.1, 1.2, 1.3, 4) и предписания № 1, 2 Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области, вынесенные 12.05.2011 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 64, признать недействительными.

Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 29.07.2011 № 34 о привлечении к административной ответственности на основании части 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях признать незаконным и отменить.

В остальной части названные судебные акты оставить без изменения.

Председательствующий

А.А. Иванов