СЕМНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е
№ 17АП-13291/2016-АК

г. Пермь
24 октября 2016 года Дело № А60-13257/2016

Резолютивная часть постановления объявлена 18 октября 2016 года.
Постановление в полном объеме изготовлено 24 октября 2016 года.

Семнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего Риб Л. Х.,
судей Варакса Н.В., Муравьевой Е.Ю.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем Безденежных М.К.,
при участии:
от заявителя общества с ограниченной ответственностью "Объединение комплексной охраны–технический центр": Ипатова Р.Н., паспорт, доверенность от 23.05.2016;
от заинтересованного лица Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области: Дмитриева Т.Н., удостоверение, доверенность от 25.07.2016;
от третьего лица общества с ограниченной ответственностью «Производственное предприятие «Актай»: Кантеев Д.В., удостоверение, доверенность от 21.07.2016; Стародубцев В.Н., паспорт, решение участника от 19.01.2015;
от третьего лица Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Свердловской области: не явились;

лица, участвующие в деле, о месте и времени рассмотрения дела извещены надлежащим образом в порядке статей 121, 123 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе публично, путем размещения информации о времени и месте судебного заседания на Интернет-сайте Семнадцатого арбитражного апелляционного суда,
рассмотрел в судебном заседании апелляционные жалобы заинтересованного лица Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области и третьего лица общества с ограниченной ответственностью "Производственное предприятие «Актай»
на решение Арбитражного суда Свердловской области

от 14 июля 2016 года по делу № А60-13257/2016,
принятое судьей Ремезовой Н.И.,
по заявлению общества с ограниченной ответственностью "Объединение комплексной охраны - технический центр" (ИНН 6661094506, ОГРН 1026605242289)
к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (ИНН 6658065103, ОГРН 1036602648928)
третьи лица: Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Свердловской области (ИНН 6672176609, ОГРН 1046604426890), общества с ограниченной ответственностью «Производственное предприятие «Актай» (ИНН 6664010166, ОГРН 1026605763546)
о признании ненормативного акта недействительным,
установил:

Общество с ограниченной ответственностью "Объединение комплексной охраны–технический центр" (далее – ООО "ОКО - ТЦ", общество, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (далее – Свердловское УФАС России, заинтересованное лицо) от 25.12.2015 № 16824 об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Главного управления МЧС России по Свердловской области и обязании антимонопольный орган провести проверку в рамках возбужденного производства по делу в отношении Главного управления МЧС России по Свердловской области о нарушении антимонопольного законодательства.

Решением арбитражного суда от 14.07.2016 (резолютивная часть решения объявлена 11.07.2016) требования удовлетворены. Решение Свердловского УФАС России об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ГУ МЧС России по Свердловской области, изложенное в письме от 25.12.2015 № 16824, признано недействительным.

Не согласившись с вынесенным по делу судебным актом, заинтересованное лицо и третье лицо обжаловали решение суда в апелляционном порядке, просили отменить решение суда и принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований, ссылаясь на неправильное применение судом норм права.

Антимонопольный орган в жалобе настаивает на законности принятого им решения об отказе в возбуждении дела о нарушении законодательства о защите конкуренции, утверждает, что проверка изложенных в письме заявителя фактов проводилась, признаков нарушения антимонопольного законодательства не выявлено. Выводы суда об отсутствии в оспариваемом решении оценки договоров о благотворительной деятельности антимонопольный орган считает необоснованными, поскольку договоры о

благотворительной деятельности между отрядами ФПС по Свердловской области и ООО «Производственное предприятие «Актай» были предметом рассмотрения и оценки антимонопольного органа.

Третье лицо в апелляционной жалобе поддерживает доводы антимонопольного органа, ссылается на сложившуюся правоприменительную практику об отсутствии в действиях по обеспечению подразделений пожарной охраны пультовым оборудованием «Стрелец-Мониторинг» нарушений законодательства о защите конкуренции.

Представители антимонопольного органа и третьего лица в судебном заседании поддержали изложенные в апелляционных жалобах доводы в полном объеме, просили отменить решение суда первой инстанции и удовлетворить апелляционные жалобы.

Представитель заявителя в судебном заседании поддержал изложенные в отзыве на жалобы возражения, решение суда первой инстанции считает законным и обоснованным, не подлежащим отмене.

Главное Управление МЧС России по Свердловской области представило письменные пояснения, в которых поддерживает позицию антимонопольного органа и третьего лица, просит удовлетворить апелляционные жалобы, представителей для участия в судебном заседании не направило, что не препятствует рассмотрению дела на основании статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Законность и обоснованность обжалуемого судебного акта проверены арбитражным судом апелляционной инстанции в соответствии со статьями 266, 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, в Свердловское УФАС России поступило заявление ООО "Объединение комплексной охраны–технический центр" от 05.03.2015 № 44 о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, в котором содержалась информация о том, что все подразделения противопожарных служб на территории Свердловской области оборудованы программно-аппаратным комплексом «Стрелец-Мониторинг», официальным дилером которого на территории Свердловской области является ООО "Производственное предприятие "Актай».

Полагая, что заключение договоров о благотворительной деятельности между отрядами ФПС по Свердловской области и ООО "ПП "Актай" фактически приводит к ограничению конкуренции путем ограничения доступа хозяйствующих субъектов (в том числе ООО "ОКО-ТЦ") на товарный рынок, в действиях ГУ МЧС России по Свердловской области имеются нарушения Федерального закона от 22.07.2008 №123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", ООО "Объединение комплексной охраны–технический центр" просило возбудить в отношении ГУ

МЧС по Свердловской области и ООО «ПП «Актай» дела о нарушении антимонопольного законодательства (т. 2 л.д. 59).

Письмом от 24.06.2015 антимонопольный орган сообщил, что вопросы, указанные в заявлении относятся к сфере регулирования Федеральным законом №44-ФЗ. По результатам внеплановых проверок, проведенных отделом закупок, нарушений Закона о контрактной системе не выявлено (т. 2 л.д. 65).

Также по результатам рассмотрения заявления общества от 05.03.2015 антимонопольным органом было принято решение, изложенное в письме от 25.12.2015 №16824, об отказе в возбуждении в отношении Главного управления МЧС России по Свердловской области дела о нарушении антимонопольного законодательства в связи с отсутствием признаков нарушения (т. 1 л.д. 78).

Полагая, что отказ в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства является незаконным, ООО "ОКО-ТЦ" обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании данного решения недействительным.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции указал на отсутствие в решении антимонопольного органа мотивированных выводов, обосновывающих данное решение. Так, антимонопольным органом не дана оценка договоров благотворительной деятельности на монтаж, гарантийное и техническое обслуживание оборудования – системы пожарной сигнализации ПАК «Стрелец-Мониторинг».

Проверив изложенные в апелляционных жалобах доводы применительно к имеющимся в материалах дела доказательствам, заслушав представителей сторон, апелляционный суд пришел к следующим выводам.

Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции) направлен на предупреждение и пресечение недопущения, ограничения, устранения конкуренции, в частности, органами местного самоуправления в целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков (статья 1).

Пунктом 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции конкуренция определена как 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.

При этом положения пункта 17 данной статьи определяют признаки ограничения конкуренции: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке

соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением требований антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Для осуществления данных функций антимонопольный орган наделен полномочиями возбуждать и рассматривать дела о нарушениях антимонопольного законодательства, проводить проверку соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, физическими лицами, получение от них необходимых документов и информации, объяснений в письменной или устной форме (п. 1, 11 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции).

Согласно ч. 2 ст. 39 Закона о защите конкуренции основанием для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства является, в том числе заявление юридического или физического лица, указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Порядок рассмотрения заявления, материалов и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства определен статьей 44 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой при рассмотрении заявления, материалов о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган: определяет, относится ли рассмотрение заявления или материалов к его компетенции; устанавливает наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства и определяет нормы, которые подлежат применению (часть 5). По результатам рассмотрения заявления, материалов антимонопольный орган принимает одно из следующих решений: 1) о

возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; 2) об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства (часть 8). Антимонопольный орган принимает решение об отказе в возбуждении дела в том числе, если признаки нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют (пункт 2 части 9).

Таким образом, исходя из названных положений Закона о защите конкуренции, а также Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного Приказом ФАС России от 25.05.2012 N 339 (пункт 3.43 Регламента), отказ в возбуждении дела может последовать в связи с отсутствием в действиях хозяйствующего субъекта признаков нарушения антимонопольного законодательства и такой отказ должен быть мотивирован.

При этом апелляционный суд отмечает, что выявление и оценка признаков нарушения является исключительной прерогативой антимонопольного органа.

Пунктом 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. Закрепленные в данной норме запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Из совокупности приведенных выше норм права и подп. "д" п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции следует, что антимонопольный орган в рамках частей 1 и 2 статьи 15 Закона о защите конкуренции полномочен вынести соответствующее решение об обнаружении и пресечении выявленного нарушения лишь в том случае, когда нарушение привело либо могло привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах.

Как следует из оспариваемого решения, Свердловское УФАС России отказало в возбуждении дела о нарушении законодательства о защите конкуренции в отношении Главного Управления МЧС России по Свердловской области в связи с отсутствием признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Отказ в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства УФАС мотивировало следующими выводами.

В соответствии с Приказом МЧС России от 28.12.2009 N 743 "О принятии на снабжение в системе МЧС России программно-аппаратного комплекса системы мониторинга, обработки и передачи данных о параметрах возгорания, угрозах и рысках развития крупных пожаров в сложных зданиях и сооружениях с массовым пребыванием людей, в том числе в высотных зданиях программно-

аппаратный комплекс (ПАК) "Стрелец-Мониторинг” принят на снабжение в системе МЧС России для оснащения подразделений МЧС России.

Данным приказом система ПАК "Стрелец-Мониторинг" отнесена к специализированной противопожарной технике и установлен код по Классификатору вооружения, военной техники и других материальных средств Министерства обороны РФ - КВТ МО ХИД2 0908.

Для обеспечения функционирования ПАК "Стрелец-Мониторинг" Министерством обороны России МЧС России выделен радиочастный канал связи, который относится к сетям связи специального назначения, обеспечивающим, государственную безопасность (ст. 16 Федерального закона "О связи").

Использование частот, выделенных для МЧС России частотными органами Министерства обороны России, любыми другими пользователями не допускается.

Следовательно, определение порядка эксплуатации ПАК «Стрелец-Мониторинг», в том числе и порядка вывода сигналов о пожаре с объектов защиты на пультовое оборудование ПАК «Стрелец-Мониторинг», установленное в подразделениях ФПС МЧС России, находится в прямой компетенции МЧС России и осуществляется им в соответствии с действующим законодательством в области обеспечения пожарной безопасности и разработанными в соответствии с ним ведомственными нормативными актами.

Апелляционный суд полагает, что осуществляемая подразделениями ФПС МЧС России деятельность с использованием ПАК "Стрелец-Мониторинг" исключительно в целях защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров не имеет реального экономического характера, не носит конкурентный характер, поэтому данная деятельность не может рассматриваться на предмет нарушения антимонопольного законодательства.

Суд первой инстанции указал на отсутствие в оспариваемом решении антимонопольного органа обоснования относительно соответствия или несоответствия законодательству о защите конкуренции договоров о благотворительной деятельности на монтаж, гарантийное и техническое обслуживание оборудования – системы пожарной сигнализации ПАК «Стрелец-Мониторинг».

Данные выводы апелляционный суд считает необоснованными.

Свердловским УФАС России при проведении проверки заявления общества «ОКО-ТЦ» исследованы договоры о благотворительной деятельности на монтаж, гарантийное обслуживание и техническое обслуживание оборудования, заключаемые отрядами ФПС по Свердловской области и ООО «ПП «Актай». Как следует из решения, предметом данных договоров является безвозмездная передача во временное пользование программно-аппаратного комплекса «Стрелец-Мониторинг» и безвозмездное оказание услуг по его установке, пусконаладочным работам, техническому обслуживанию, консультированию, правилам пользования и работы на оборудовании. Заключение договоров о благотворительности

антимонопольный орган признал не противоречащим Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», благотворительность оказана законно, заключение договоров не повлекло ограничение конкуренции, антимонопольное законодательство не нарушено.

Предоставление безвозмездной помощи противопожарной службе МЧС России допускается в рамках благотворительности без проведения конкурсных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, Свердловским УФАС России проверка фактов, изложенных в заявлении ООО «ОКО-ТЦ» от 05.03.2015, проведена в полном объеме, отказ в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства мотивирован, в нем содержится как правовое обоснование позиции антимонопольного органа, таки оценка фактов, изложенных в заявлении общества. Отказ в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства соответствует п. 2 ч. 9 ст. 44 Закона о защите конкуренции.

По изложенным мотивам апелляционный суд приходит к выводу об отсутствии оснований для признания недействительным изложенного в письме от 25.12.2015 № 16824 решения УФАС по Свердловской области об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Таким образом, решение суда первой инстанции подлежит отмене как принятое по неполно выясненным обстоятельствам (п. 3 ч. 1 ст. 270 АПК РФ).

Руководствуясь статьями 104, 176, 258, 266, 268, 269, 270, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Семнадцатый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Свердловской области от 14 июля 2016 года по делу № А60-13257/2016 отменить.

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Возвратить обществу с ограниченной ответственностью "Объединение комплексной охраны – технический центр» из федерального бюджета государственную пошлину в сумме 3000 (Три тысячи) рублей, излишне уплаченную по платежному поручению № 1 от 04.04.2016.

Постановление может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Арбитражный суд Уральского округа в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, через Арбитражный суд Свердловской области.

Председательствующий Л.Х. Риб
Судьи Н.В. Варакса
Е.Ю. Муравьева