

Депутату Красноярского городского
Совета депутатов

«...»

Администрация города Красноярска

«...»

Департамент градостроительства
администрации города Красноярска

«...»

РЕШЕНИЕ

по делу №130-15-19 (024/01/15-2597/2019)

01 сентября 2020 года

г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена на заседании Комиссии 18 августа 2020 года.

В полном объеме решение изготовлено 01 сентября 2020 года.

Комиссия Красноярского УФАС России в составе: председатель Комиссии – «...», заместитель руководителя управления; члены Комиссии – «...», главный государственный инспектор правового отдела; «...», старший государственный инспектор контрольного отдела, рассмотрев дело №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении Администрации г. Красноярска по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»), руководствуясь статьями 15, 23, 39, 41, 49, 50, 51 ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии: представителя Администрации г. Красноярска «...» (доверенность №04-9619 от 10.12.2019), представителя Департамента градостроительства администрации г. Красноярска «...» (доверенность №06/1531-дг от 26.03.2019),

в отсутствие заявителя, надлежащим образом, уведомленного о месте и времени рассмотрения дела.

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение депутата Красноярского городского совета депутатов «...» (исх.№02-880-И от 26.06.2019; вх. №11698 от 03.07.2019) в отношении действий Администрации города Красноярска (далее – администрация г. Красноярска), связанных с расширением оснований для досрочного расторжения договора на размещение временного сооружения.

По результатам рассмотрения вышеназванного обращения, в связи с выявлением в действиях администрации г. Красноярска признаков нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в принятии акта - Постановления администрации г. Красноярска №405 от 25.06.2019 «О внесении изменений в постановление администрации города от 28.11.2014 №809», в частности дополнения его подпунктом 4, который не соответствует принципам определенности, ясности, недвусмысленности, что может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, созданию дискриминационных условий деятельности хозяйствующим субъектам на товарном рынке оказания услуг торговли в нестационарных торговых объектах, Красноярским УФАС России администрации г. Красноярска выдано предупреждение (исх.№15790 от 02.10.2019) о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения, и о принятии мер по устранению последствий нарушения в срок до 21 ноября 2019 года.

В связи с неисполнением вышеуказанного предупреждения в срок приказом Красноярского УФАС России № 316 от 10.12.2019 возбуждено настоящее дело.

Определением от 16.12.2019 о назначении дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечена администрация г. Красноярска, в качестве заявителя депутат Красноярского городского Совета депутатов «...», рассмотрение дела назначено на 22 января 2020 года.

22.01.2020 дело №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрено в присутствии представителя администрации г. Красноярска «...» (доверенность №04-9617 от 10.12.2019).

Определением от 22.01.2020 об отложении рассмотрения дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрение дела отложено на 25.02.2020.

25.02.2020 дело №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрено в присутствии представителя администрации г. Красноярска «...» (доверенность №04-9614 от 10.12.2019), представителя Департамента градостроительства администрации г. Красноярска «...» (доверенность №06/1531-дг от 26.03.2019), в отсутствие заявителя, надлежащим образом, уведомленного о месте и времени рассмотрения дела.

Определением от 25.02.2020 об отложении рассмотрения дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрение дела отложено на 19.03.2020.

Уведомлением от 18.03.2020 рассмотрение дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019)

перенесено на 21.04.2020.

Уведомлением от 16.04.2020 рассмотрение дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) в связи со сложившейся ситуацией с коронавирусной инфекцией (2019-nCoV) и угрозой ее распространения перенесено на 20.05.2020.

20.05.2020 дело №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрено в присутствии представителя администрации г. Красноярска «...» (доверенность №04-9614 от 10.12.2019), представителя Департамента градостроительства администрации г. Красноярска «...» (доверенность №06/6705-дг от 29.11.2019), в отсутствие заявителя, надлежащим образом, уведомленного о месте и времени рассмотрения дела.

Определением от 20.05.2020 рассмотрение дела в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела отложено на 25.06.2020.

Копия заключения об обстоятельствах дела направлена в адрес лиц, участвующих в деле (исх.№9322А от 25.05.2020).

Определением от 25.06.2020 об отложении рассмотрения дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрение дела в связи с отсутствием кворума отложено на 18 августа 2020 года.

18.08.2020 дело №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) рассмотрено по существу в присутствии представителя Администрации г. Красноярска «...» (доверенность №04-9619 от 10.12.2019), представителя Департамента градостроительства администрации г. Красноярска «...» (доверенность №06/1531-дг от 26.03.2019), в отсутствие заявителя, надлежащим образом, уведомленного о месте и времени рассмотрения дела.

На заседании Комиссии представители Администрации г. Красноярска и Департамента градостроительства администрации г. Красноярска поддержали ранее выраженные доводы, возражений на заключение об обстоятельствах дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) от 25.05.2020 не представили.

При рассмотрении дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

Постановлением администрации г. Красноярска №405 от 25.06.2019 «О внесении изменений в постановление администрации города от 28.11.2014 №809» внесено изменение в пункт 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска, утвержденного постановлением администрации города от 28.11.2014 №809 (далее – Положение о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска), определяющего основания для досрочного расторжения договора на размещение временного сооружения.

Постановлением № 405 пункт 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска дополнен таким основанием для досрочного расторжения договора на размещение временного сооружения как наличие вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания за выявленные нарушения законодательства, связанные с эксплуатацией временного сооружения.

В соответствии с первоначальными пояснениями администрации г. Красноярска (вх.№15621 от 02.09.2019, вх.№577 от 20.01.2020) внесение указанных изменений обусловлено необходимостью совершенствования процесса сноса временных сооружений на территории города, в которых производится незаконная продажа алкогольной

продукции. Внесенным изменением регулируется порядок расторжения договора на размещение временного сооружения, в котором осуществляется незаконная продажа алкогольной продукции, с целью совершенствования механизма профилактики незаконной продажи алкогольной продукции во временных сооружениях на территории города.

Кроме того, в соответствии с пояснительной запиской к проекту Постановления №405, представленной администрацией г. Красноярска в материалы настоящего дела, проект разработан с целью совершенствования процесса сноса временных сооружений на территории города, в которых производится незаконная продажа алкогольной продукции.

Вместе с тем из буквального, а также систематического толкования подпункта 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска в редакции Постановления №405 от 25.06.2019 не следует, что его действие распространяется только на владельцев временных сооружений, подвергнутых административному наказанию за выявленные нарушения, связанные с незаконной реализацией алкогольной продукции.

На заседании Комиссии представитель администрации г. Красноярска пояснил, что разработчиком проекта Постановления №405 от 25.06.2019 о внесении изменений в пункт 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска является Департамент градостроительства администрации г. Красноярска. Проект прошел проверку прокуратурой г. Красноярска, замечаний прокуратурой не представлено. В подтверждение вышеуказанного представитель администрации г. Красноярска представил пояснительную записку руководителя департамента градостроительства администрации г. Красноярска, копию письма прокуратуры г. Красноярска от 17.06.2019.

На вопрос Комиссии о возможности применения подпункта 4 пункта 20 вышеуказанного Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска в случае привлечения владельца временного сооружения к административной ответственности за иные нарушения, не связанные с реализацией алкогольной продукции во временных сооружениях, представитель администрации г. Красноярска пояснил, что расторжение договора на основании вышеуказанного пункта возможно в случае привлечения владельца временного сооружения к административной ответственности за любое нарушение, связанное с эксплуатацией временного сооружения.

Представитель Департамента градостроительства администрации г. Красноярска пояснил о том, что в Департамент градостроительства администрации г. Красноярска постановления о привлечении владельцев временных сооружений к административной ответственности за иные нарушения, связанные с эксплуатацией временного сооружения и не связанные с реализацией алкогольной продукции, не поступали. В подтверждение вышеуказанного Департаментом градостроительства администрации г. Красноярска были представлены сведения обо всех случаях расторжения договоров на размещение временных сооружений на основании подпункта 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города. Случаи досрочного расторжения Департаментом администрации г. Красноярска договоров на размещение временного сооружения с владельцами сооружений, привлеченных к административной ответственности за иные административные правонарушения, не связанные с реализацией алкогольной продукции, отсутствуют. Вместе с тем, аналогично пояснениям представителя администрации, считает, что в случае поступления постановления по делу об административном правонарушении о

назначении административного наказания в отношении владельца временного сооружения за иные, не связанные с реализацией алкогольной продукцией, нарушения законодательства, связанные с эксплуатацией временного сооружения, Департамент администрации г. Красноярска вправе досрочно расторгнуть договор с владельцем сооружения.

В соответствии с доводами заявителя – «...», расторжение договора на размещение временного сооружения на основании постановления по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания за выявленные нарушения законодательства, связанные с эксплуатацией временного сооружения, представляет собой безальтернативную санкцию. Отсутствие альтернативной санкции лишает возможности учета степени вины субъекта предпринимательской деятельности в совершении нарушения законодательства, нарушает принцип права - соразмерности ответственности совершенному правонарушению. Условия досрочного одностороннего расторжения договора содержат широту дискреционных полномочий, формулировки позволяют принимать решения с высокой степенью субъективизма. Кроме того, действующее административное законодательство содержит меры наказания за соответствующие нарушения законодательства РФ как самостоятельный вид ответственности. Положения постановления №405, по мнению заявителя, противоречат Федеральному закону от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», гражданскому законодательству.

Исследовав материалы дела, ознакомившись с доводами лиц, участвующих в рассмотрении дела Комиссия по рассмотрению дела пришла к следующим выводам.

Статья 8 Конституции Российской Федерации устанавливает, что в Российской Федерации гарантируются поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

При этом в соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Данная конституционная гарантия реализована в законодательстве о конкуренции.

В пункте 2 Определения от 15.01.2008 № 243-О-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что статья 8 (часть 1) Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя провозглашает свободу экономической деятельности. Принципом экономической свободы предопределяются конституционно гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание закрепленного в статье 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Реализуя данное конституционное право, граждане вправе определять сферу этой деятельности и осуществлять соответствующую деятельность в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами путем участия в хозяйственном обществе, товариществе или производственном кооперативе, т.е. путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом установленных Конституцией Российской Федерации гарантий права

собственности (статья 35, часть 3) и поддержки государством добросовестной конкуренции (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2).

Согласно пункту 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статьей 132 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, а также решают иные вопросы местного значения.

Правовой статус и полномочия органов местного самоуправления определены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

Согласно пункту 3 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно статье 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ под органами местного самоуправления понимаются органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Вопросы размещения временных сооружений на территории муниципального образования действующее законодательство относит к компетенции органов местного самоуправления и дает право названным органам принимать меры для создания таких условий в пределах своей компетенции, в том числе самим определять необходимые действия, нормативно устанавливать порядок их совершения. Следовательно, органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с нормативными правовыми актами, действующими в Российской Федерации, при этом действуют они самостоятельно (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, наличие полномочий на принятие самостоятельных решений органами местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения не исключает необходимости для них действовать с соблюдением законодательства.

Согласно правовой позиции, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 14.12.2000 № 244-О, от 07.02.2002 № 16-О, от 05.07.2001 № 130-О, от 07.06.2001 № 139-О, Постановлениях от 21.11.2002 № 15-П, от 30.07.2001 № 13-П деятельность органов государственной власти и местного самоуправления не должна подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, произвольно ограничивать право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также право частной собственности.

Кроме того, согласно пункту 25 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района, в том числе, относится содействие развитию малого и среднего предпринимательства. Реализация указанных положений закона преследует конституционно значимые цели: стимулирует свободу предпринимательства, способствует развитию конкуренции, становлению и развитию рыночной экономики, основанной на свободе собственности и договора, гарантирует экономическую самостоятельность более широкому кругу лиц, что, в свою очередь, содействует обеспечению занятости населения и права каждого на защиту от безработицы, успешной реализации принципов социального государства на основе баланса прав и законных интересов местного самоуправления и лиц, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, и в итоге способствует упрочению гражданского общества, верховенства права и демократии.

В целях исполнения полномочий, предусмотренных статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, по созданию условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания органы местного самоуправления согласно статье 6 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон о торговле) создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

В силу части 3 статьи 17 Закона о торговле органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли: разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов; принимают меры экономического стимулирования по поддержке строительства, размещению объектов социально ориентированной торговой инфраструктуры и обеспечению доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Согласно части 3 статьи 3 Закона о торговле органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 7 ФЗ «О местном самоуправлении» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Закона о торговле целями закона являются: обеспечение единства экономического пространства в Российской Федерации путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности; развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров; обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность (далее - хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность), юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей, осуществляющих поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности, в том числе для продажи или перепродажи (далее - хозяйствующие субъекты, осуществляющие поставки товаров), баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения.

С учетом вышеприведенных норм законодательства Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) полагает, что вышеуказанные действия администрации г. Красноярска по принятию Постановления №405 в части дополнения пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска подпунктом 4 не соответствуют вытекающему из Конституции Российской Федерации требованию согласованного осуществления конституционных ценностей, включая ценности, связанные с гарантированием свободы экономической деятельности и поддержкой конкуренции (статья 8, часть 1), с одной стороны, и признанием и гарантированием самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12) - с другой, могут приводить к подавлению экономической самостоятельности и инициативе граждан и юридических лиц, произвольному ограничению права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, создавать препятствия развитию торговли и свидетельствуют о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе на основании следующего.

Подпункт 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска в редакции Постановления №405 допускает неоднозначность его понимания, а также неясность его применения, поскольку не содержит положений, при которых можно было бы сделать вывод о том, что данный подпункт касается лишь строго определенного случая.

Как указано выше из пояснительной записки к проекту Постановления №405 изначально целью разработчика проекта являлось совершенствование процесса сноса временных сооружений на территории города, в которых производится незаконная продажа алкогольной продукции.

Вместе с тем, принятое Постановление №405 с вышеуказанной редакцией подпункта 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска не согласуется с целью, изложенной в пояснительной записке к проекту Постановления №405 и приводит к возможности расторжения договора на размещение временного сооружения и при иных случаях нарушения административного законодательства.

На реальную возможность и неизбежность расторжения договора на размещение временного сооружения при иных случаях нарушения административного законодательства, связанных с эксплуатацией временного сооружения и не связанных с реализацией алкогольной продукции, указывают в пояснениях представитель администрации г. Красноярска, представитель правоприменителя – Департамента градостроительства администрации г. Красноярска.

Отсутствие правовой определенности основания для расторжения договора на размещение временного сооружения, предусмотренного подпунктом 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска привело к искажению цели разработчика проекта Постановления №405 и может явиться инструментом для произвола со стороны правоприменителя –

Департамента градостроительства администрации города Красноярска, в компетенцию которого входит заключение (расторжение) договоров на размещение временных сооружений, а также выступать коррупциогенным фактором.

Коррупциогенные факторы, в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.08.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», это положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, из конституционного принципа равенства (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) вытекает требование определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 №12-П).

Отсутствие определенности, ясности и недвусмысленности подпункта 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска нарушает принцип равенства и может привести к созданию преимущественных условий отдельным хозяйствующим субъектам на товарном рынке предоставления права на размещение временного сооружения по сравнению с иными лицами, действующими на соответствующем товарном рынке, а также повлечь необоснованные препятствия в осуществлении деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность во временных сооружениях на территории города Красноярска.

Комиссия Красноярского УФАС России, исходя из цели разработчика проекта Постановления №405, а именно: совершенствование процесса сноса временных сооружений на территории города, в которых производится незаконная продажа алкогольной продукции, считает возможным внесение дополнительного основания для досрочного расторжения договора только в случаях вынесения постановления о назначении административного наказания владельцу временного сооружения за реализацию алкогольной продукции в нестационарных торговых объектах по части 3 статьи 14.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

В соответствии с пунктом 9 части 2 статьи 16 Федерального закона от 22.11.1995 №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания не допускается в нестационарных торговых объектах, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В силу пункта 6 статьи 2 Закона о торговле нестационарным торговым объектом является торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям

инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

Таким образом, торговля во временных сооружениях алкогольной продукцией запрещена законодательством РФ и является, по своей сути, видом незаконной предпринимательской деятельности.

Данная позиция о возможности расторжения договора на размещение временного сооружения в случае привлечения владельца временного сооружения к административной ответственности по части 3 статьи 14.16 КоАП согласуется с тем предупреждением, которое было выдано Красноярским УФАС России администрации г. Красноярска.

Неисполнение администрацией г. Красноярска указанного предупреждения свидетельствует об иных целях и намерениях администрации г. Красноярска, нежели те, что продекларированы в пояснительной записке разработчика Постановления №405.

Вместе с тем, Комиссия Красноярского УФАС России исходит из невозможности и недопустимости расторжения Департаментом градостроительства администрации г. Красноярска договора на размещение временного сооружения при нарушении владельцем временного сооружения любого административного правонарушения, связанного с эксплуатацией временного сооружения и не связанного с реализацией алкогольной продукции, поскольку включение в Постановление условий досрочного расторжения договора размещения временного сооружения, непосредственно не связанных с нарушением обязательств по такому договору, противоречит положениям раздела 3 части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) об обязательствах.

При заключении договора на размещение временного сооружения администрация г. Красноярска не является тем надлежащим субъектом, перед которым владелец временного сооружения несет обязательства по соблюдению требований действующего законодательства, в том числе норм административного права при эксплуатации такого сооружения. Обязанность соблюдать нормы законодательства не является договорной, она вытекает из закона и в случае ее не соблюдения должна наступать ответственность, предусмотренная законом.

В силу части 2 статьи 1 ГК РФ гражданские права могут быть ограничены только на основании Федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, приостановление либо прекращение деятельности должно осуществляться в установленном законом порядке. Вместе с тем действующее законодательство, регулирующее деятельность хозяйствующих субъектов по эксплуатации временного сооружения, не предусматривает расторжение договора на размещение временного сооружения в качестве меры ответственности в случае нарушения таких положений владельцем сооружения, в том числе за повторное нарушение. При этом орган местного самоуправления не обладает компетенцией по установлению иных мер ответственности. В свою очередь, отказ от исполнения договора на основании постановления о назначении административного наказания владельцу временного сооружения за совершение административного правонарушения, связанного с эксплуатацией временного сооружения, является санкцией за совершение такого административного правонарушения и необоснованно приводит к невозможности осуществления предпринимательской деятельности владельцем временного сооружения, допустившим любое

административное правонарушение, связанное с эксплуатацией временного сооружения.

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 статьи 1 ГК РФ предусмотрено, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно, а в статье 10 ГК РФ, устанавливающей пределы осуществления гражданских прав, конкретизируется запрет на осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом), а также использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

Учитывая вышеизложенное, включение администрацией г. Красноярска в Положение о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска такого основания для расторжения договора на возмещение временного сооружения как наличие постановления о привлечении к административной ответственности за нарушения, связанные с эксплуатацией сооружения в отсутствие аналогичных положений действующего законодательства Российской Федерации в сфере регулирования эксплуатации временных сооружений, в нарушение положений ГК РФ не соответствует характеру совершенного нарушения, затрагивает права и интересы хозяйствующих субъектов, подвергнутых административной ответственности за нарушение законодательства, связанные с эксплуатацией временного сооружения и может выступать инструментом по созданию необоснованных препятствий в осуществлении деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность во временных сооружениях на территории города Красноярска.

Статьей 1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»), предусмотрено, что настоящий Федеральный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции 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, Центральным банком Российской Федерации.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Статья 4 ФЗ «О защите конкуренции» определяет конкуренцию 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции», к числу которых относится 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.

В соответствии с частью 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в том числе запрещается создание необоснованных препятствий для деятельности хозяйствующих субъектов, создание дискриминационных условий деятельности.

При рассмотрении дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

В соответствии с пунктом 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции включает следующие этапы:

- а) определение временного интервала исследования товарного рынка;
- б) определение продуктовых границ товарного рынка;
- в) определение географических границ товарного рынка;
- г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

Временной интервал исследования определен периодом с 25.06.2019 (дата вступления в силу Постановления №405) по 20.05.2020 (дата составления аналитического отчета).

Согласно статье 4 ФЗ «О защите конкуренции» под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот. Таким образом, предоставление права владения и (или) пользования муниципальным имуществом может рассматриваться как товар.

Постановлением администрации г. Красноярск от 02.04.2012 № 137 утвержден Порядок разработки и утверждения схемы размещения временных сооружений на территории города, определяющий процедуру разработки и утверждения схемы размещения временных сооружений на территории города Красноярск на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Постановлением администрации г. Красноярска от 27.09.2012 № 415 утверждена схема размещения временных сооружений на территории города Красноярска. Постановление администрации г. Красноярска от 27.11.2012 N 595 утверждена схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Красноярска"

Порядок размещения временных сооружений на территории города Красноярска регламентирован Положением «О порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска», утвержденным Постановлением администрации города №809 от 28.11.2014.

Пунктом 3 указанного Порядка предусмотрено, что размещение временных сооружений на территории города осуществляется по результатам торгов, за исключением временных сооружений, размещение которых осуществляется в ином порядке, установленном Положением.

Продажа права на размещение временных сооружений осуществляется путем проведения аукционов (п.8 Порядка).

Органом, уполномоченным на принятие заявлений о размещении временных сооружений и принятие решений об отказе в размещении временных сооружений, заключение и расторжение договоров на размещение временных сооружений, в том числе заключение и расторжение договоров по итогам проведенных аукционов, является департамент градостроительства администрации города (далее - Уполномоченный орган).

Учитывая, что договоры на право размещения временных сооружений на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также собственность на которые не разграничена, заключаются между Администрацией города Красноярска в лице заместителя Главы города – руководителя департамента градостроительства администрации города и хозяйствующими субъектами, следовательно, продавцом такого права является Администрация города Красноярска в лице уполномоченного органа Администрации.

Таким образом, Администрация выступает продавцом на рынке предоставления права на размещение временных сооружений на территории города Красноярска, поскольку временные сооружения размещаются на земельных участках муниципальной и неразграниченной собственности согласно схеме, утвержденной органом местного самоуправления, а продуктовыми границами товарного рынка является предоставление права на размещение временного сооружения на территории города Красноярска Красноярского края.

Географические границы рынка предоставления права на размещение временных сооружений на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, определены территорией города Красноярска.

Предоставление указанного права обуславливает получение покупателем возможности доступа на соответствующие товарные рынки, в том числе рынок оказания торговых услуг (ОКВЭД 47.8 - Торговля розничная в нестационарных торговых объектах).

В ходе исследования рассматриваемого товарного рынка установлено наличие непреодолимого административного барьера входа на рынок. Это обусловлено тем, что предоставить право на размещение временного сооружения на территории муниципального образования в отношении земельных участков муниципальной

собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, может только орган местного самоуправления - администрация г. Красноярска в лице Уполномоченного органа.

Согласно части 1, 3 статьи 10 Закона о торговле размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

На территории г. Красноярска, согласно утвержденной Схеме размещения нестационарных торговых объектов, а также Схеме размещения временных сооружений имеется более 1000 временных сооружений, принадлежащих хозяйствующим субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность через торговые павильоны (нестационарные объекты), расположенные на земельных участках государственной или муниципальной собственности.

Возможность приобретения права на размещение временных сооружений имеется у всех заинтересованных субъектов, осуществляющих (желающих осуществлять) деятельность на территории города Красноярска. Следовательно, потенциально имеется большое число покупателей товара, ограниченное только территориальными границами муниципального образования на анализируемом рынке. Уровень конкуренции на товарном рынке зависит от совокупного уровня конкурентоспособности действующих на нем хозяйствующих субъектов. Чем выше уровень конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, и больше их количество, тем ниже уровень концентрации на рынке, тем выше уровень конкуренции.

Предоставление указанного права обуславливает получение покупателем возможности доступа на рынки реализации товаров народного потребления, а также рынки оказания услуг (выполнения работ). Соответственно, отказ администрации города Красноярска от исполнения обязательств по договору в одностороннем порядке на основании подпункта 4 пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска, как продавца права, оказывает непосредственное влияние на конкуренцию за право доступа на соответствующий товарный рынок, служит механизмом прекращения деятельности хозяйствующего субъекта на рынке, на котором действуют субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность во временном сооружении.

Таким образом, акт администрации г. Красноярска, предоставляющий органу местного самоуправления безусловное право в одностороннем порядке отказаться от исполнения обязательств по заключенным договорам на размещение временных сооружений при любом административном нарушении, связанном с эксплуатацией временного сооружения, владельцем временного сооружения в отсутствие законных оснований, влечет (может повлечь) уход субъектов с соответствующих товарных рынков, что непосредственным образом влияет на количественный состав участников рынка и указывает на ограничение конкуренции в смысле пункта 17 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с вышеизложенным, Комиссия Красноярского УФАС России пришла к выводу о наличии в действиях Администрации г. Красноярска нарушения пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии акта – Постановления №405 о дополнении пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска подпунктом 4, который не

соответствует принципам определенности, ясности, недвусмысленности, что может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, созданию дискриминационных условий деятельности хозяйствующим субъектам на товарном рынке оказания услуг торговли, иных услуг и работ в нестационарных торговых объектах.

Согласно подпунктам «в-г» пункта 3 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в ФЗ «О защите конкуренции», обязательные для исполнения предписания, в том числе о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции

В связи с тем, что на момент принятия решения нарушение не прекращено Комиссия, на основании подпунктов «в –г» пункта 3 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции», считает необходимым выдать Администрации города Красноярск обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Кроме того, действия должностных лиц органов местного самоуправления, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Так, согласно части 1 статьи 14.9 КоАП действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным [законодательством](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 статьи 14.32 КоАП РФ, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 указанного Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В связи с вышеуказанным, Комиссия приходит к выводу о необходимости передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении виновного должностного лица Администрации города Красноярска дела об административном правонарушении.

На основании вышеизложенного, Комиссия по рассмотрению дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 15, 23, 39, 41, 49, 50 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию г. Красноярска нарушившей пункты 2 и 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», в части принятия акта – Постановления №405 от 25.06.2019 «О внесении изменений в постановление администрации города от 28.11.2014 №809», которым дополнен пункт 20 (подпунктом 4) Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска, утвержденного постановлением Администрации от 28.11.2014 №809, который создает дискреционные полномочия органу местного самоуправления при решении вопроса о досрочном расторжении договора на размещение временного сооружения, что может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, созданию дискриминационных условий деятельности хозяйствующим субъектам на товарном рынке оказания услуг торговли, иных услуг и работ в нестационарных торговых объектах и соответственно может привести к ограничению конкуренции.

2. Выдать Администрации г. Красноярска обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, посредством исключения подпункта 4 из пункта 20 Положения о порядке размещения временных сооружений на территории города Красноярска, утвержденного постановлением Администрации от 28.11.2014 №809, либо внести в данный пункт изменения с учетом выводов, содержащихся в настоящем решении.

3. Передать в необходимом объеме копии материалов дела №130-15-19 (024/01/15-2597/2019) уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении виновного должностного лица Администрации г. Красноярска дела об административном правонарушении по статье 14.9 КоАП.

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке статьи 52 ФЗ «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии

«...»

«...»

Члены Комиссии:

«...»