

По результатам рассмотрения заявления П. (вх. № 4394/23 от 18.09.2023) в действиях Администрации г. Пскова усматриваются признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в наделении МП г. Пскова «Парки и ярмарки города Пскова» функциями и правами органа местного самоуправления, путём включения в Устав Предприятия деятельности, отнесенной к вопросам местного значения.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об организации местного самоуправления) установлено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями в том числе, по созданию муниципальных предприятий и учреждений, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Постановлением Администрации города Пскова от 31.08.2020 г. № 1200 утверждён Устав МП г. Пскова «Парки и ярмарки города Пскова» (далее — Предприятие, МП).

Согласно пункту 1 Постановления Предприятие создано с целью реализации решений МО г. Псков в области культурных и социальных задач, поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе реализации определенных товаров, услуг и получения прибыли. Предметом деятельности Предприятия является, в том числе, организация культурно-массовой работы, организация и проведение общегородских праздников, концертов, ярмарок, выставок, народных гуляний в установленном порядке, организация деятельности стационарных и передвижных аттракционов.

Учредителем предприятия является муниципальное образование г. Псков, в лице органа местного самоуправления - Администрации г. Пскова.

В соответствии с пунктом 2.1 Устава Предприятие создано с целью осуществления деятельности по реализации решений Администрации в области культурных и социальных задач, поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе реализации определенных товаров, услуг и получения прибыли. Деятельность Предприятия должна быть направлена на достижение указанных целей.

Предметом деятельности Предприятия является организация культурно - массовой работы, организация и проведение общегородских праздников, концертов, ярмарок, выставок, народных гуляний в установленном порядке, организация иных мероприятий, способствующих, развитию малого и среднего бизнеса, предоставление льготных условий участия в этих мероприятиях субъектам малого и среднего предпринимательства, представляющих приоритетные направления развития бизнеса, обеспечение деятельности стационарных и передвижных аттракционов.

Пунктом 2.2 определены виды деятельности Предприятия, в том числе:

- деятельность парков культуры и отдыха и тематических парков;
- деятельность зрелищно - развлекательная прочая;
- деятельность зрелищно - развлекательная прочая, не включенная в другие

группировки;

- деятельность по организации и проведению конференций и выставок.

В силу пунктов 15, 17, 20 части 1 статьи 16 Закона об организации местного самоуправления к вопросам местного значения муниципального, городского округа отнесены виды деятельности, аналогичные перечисленным в Уставе Предприятия, а именно:

- создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры;

- создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Таким образом, имеется совпадение целей, предмета и видов деятельности Предприятия, указанных в пунктах 2.1, 2.2 Устава, с перечнем вопросов местного значения, отраженных в пунктах 15, 17, 20 части 1 статьи 16 Закона об организации местного самоуправления.

В силу пункта 93.21 ОКВЭД «Деятельность парков культуры и отдыха и тематических парков», группа включает виды деятельности по организации отдыха и развлечений, такие как деятельность парков аттракционов, механизированные горки, водные горки, игры, шоу, деятельность, связанную с организацией ярмарок и пикниковых площадок.

В силу пункта 93.29 ОКВЭД «Деятельность по организации отдыха и развлечений прочая», данная группа включает, в том числе:

- деятельность в области отдыха и развлечений (кроме развлекательных парков и парков с аттракционами), не включенную в другие группировки:

- деятельность парков отдыха и развлечений (без пансиона);

- деятельность по прокату оборудования для досуга и отдыха как неотъемлемой части развлекательного сооружения;

- деятельность по зрелищно - развлекательным ярмаркам и шоу;

- деятельность тиров;

- организацию и проведение фейерверков и т.п.;

- деятельность танцплощадок

Эта группировка также включает:

- деятельность организаторов мероприятий, не связанных со спортом или искусством, с собственными помещениями или без них.

К подгруппе 93.29.9 ОКВЭД относится «Деятельность зрелищно - развлекательная

прочая, не включенная в другие группировки».

К подгруппе 82.30.1 ОКВЭД относится «Деятельность организаторов и операторов выставочных и ярмарочных мероприятий», включает услуги по организации и руководству выставочно-ярмарочным мероприятием.

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) под муниципальной услугой понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

Частью 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ определено, что закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе касающейся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Статьей 13 Закона № 44-ФЗ устанавливается, что в соответствии с этим Федеральным законом заказчиками осуществляются закупки для обеспечения муниципальных нужд, а именно для выполнения функций и полномочий муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 этой статьи функций и полномочий.

В данном случае имеются признаки нарушения антимонопольного законодательства, так как виды работ (услуг), поименованные в пунктах 2.1, 2.2 Устава МП относятся к конкурентным, являются муниципальной нуждой и могут быть получены муниципальным образованием в порядке, осуществляемом в рамках процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами (полномочиями), в том числе органов местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральным законом, Указом Президента, постановлением Правительства РФ.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции введена в связи с тем, что

нарушение этого запрета создает или может создавать угрозу конкуренции, поскольку хозяйствующий субъект, наделенный функциями (полномочиями) органа власти, получает или может получить преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке, что и указанный хозяйствующий субъект.

Согласно части 1 статьи 11 Федерального закона от 28.12.2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон о торговле) ярмарки организуются органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее - организатор ярмарки). Организация ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых такие ярмарки организуются. В случае, если организатором ярмарки является федеральный орган государственной власти, порядок организации ярмарки и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ней устанавливается организатором ярмарки с учетом положений настоящей статьи.

Организация ярмарок на территории Псковской области осуществляется в соответствии Порядком организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них на территории Псковской области, утвержденным Постановлением Правительства Псковской области от 29.12.2022 № 395 (далее - Порядок).

Согласно пункту 6 Порядка, ярмарки организуются исполнительными органами Псковской области, уполномоченными органами местного самоуправления муниципальных образований Псковской области, определенными в соответствии с уставами соответствующих муниципальных образований Псковской области (далее соответственно - органы местного самоуправления, муниципальные образования), юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее - организаторы ярмарки).

Ярмарка организуется в соответствии с планом мероприятий по организации ярмарки и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ней, предусматривающим в том числе место организации ярмарки, тип ярмарки, дату организации ярмарки, ассортимент продаваемых товаров, схему размещения торговых мест на ярмарке, перечень услуг, связанных с обеспечением торговли (выполнением работ, оказанием услуг), состав администрации ярмарки.

Организатор ярмарки (ч. 9):

1) разрабатывает и утверждает следующие документы:

а) план мероприятий по организации ярмарки и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ней;

б) порядок организации ярмарки;

в) порядок предоставления торговых мест на ярмарке;

г) режим работы ярмарки;

2) определяет с учетом необходимости компенсации затрат на организацию ярмарки и продажу товаров (выполнение работ, оказание услуг) на ней размер платы за предоставление торговых мест на ярмарке, а также за оказание услуг, связанных с обеспечением торговли (выполнением работ, оказанием услуг), в том числе по уборке территории, вывозу мусора, проведению ветеринарно-санитарной экспертизы, предоставлению средств измерений, обеспечению безопасности и других услуг, определяемых организатором ярмарки (далее - дополнительные услуги);

3) не позднее 15 рабочих дней до дня организации ярмарки обеспечивает опубликование в средствах массовой информации, учрежденных органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования, и размещение на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (при его наличии) информации о плане мероприятий по организации ярмарки и продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на ней.

В случае если организатором ярмарки является исполнительный орган Псковской области, уполномоченный орган местного самоуправления, документы, указанные в пункте 1 части 9 Положения, утверждаются актом соответствующего исполнительного органа Псковской области, уполномоченного органа местного самоуправления.

Организационное обеспечение продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках осуществляет администрация ярмарки с обязательным соблюдением требований по обеспечению условий доступности для инвалидов, а также оказанию им при этом необходимой помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов (п. 23).

Согласно пункту 24 Администрация ярмарки:

1) предоставляет торговые места на ярмарке участникам ярмарки (в том числе обеспечивает предоставление специально отведенных мест с высокой проходимостью для осуществления торговли крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, занимающимся садоводством, огородничеством, осуществляющим заготовку пищевых лесных ресурсов);

2) обеспечивает соблюдение режима работы ярмарки, утвержденного организатором ярмарки;

3) принимает плату за предоставление торгового места на ярмарке с обязательной выдачей документа, подтверждающего факт оплаты.

Деятельность по организации ярмарок в силу действующего законодательства является равно доступной для всех субъектов предпринимательской деятельности. Действующее законодательство не содержит каких-либо специальных требований к ее осуществлению, объективно препятствующих иным субъектам, работающим на рынке соответствующих услуг, организовывать ярмарки.

Организация ярмарок является одним из видов экономической деятельности.

Так, согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, утвержденному Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст к видам экономической деятельности по организации ярмарок относятся:

- организация сельскохозяйственных выставок и ярмарок, включенная в группировку: «Предоставление услуг в области растениеводства» (ОКВЭД 01.61);
- деятельность парков культуры и отдыха и тематических парков. Эта группировка включает в том числе деятельность, связанную с организацией ярмарок (ОКВЭД 93.21).

При этом законодательно не установлены какие-либо административные барьеры для осуществления данного вида экономической деятельности.

МП предоставлены конкурентные преимущества перед иными участниками рынка.

Так, согласно договору аренды № 40 от 24.04.2015 земельный участок, расположенный по адресу: г. Псков, Октябрьский проспект, кадастровый №: КН60:27:0010324:362 передан в аренду Предприятию сроком до 24.04.2025 г., дополнительным соглашением № 1 от 2021 г., в связи с реорганизацией МП «Городской парк культуры и отдыха им. А.С Пушкина» и МП «Города Пскова «Северо-Западный центр социологии и маркетинга» МП «Города Пскова «Парки и ярмарки города Пскова» внесены изменения относительно наименования арендатора.

Договором № 522 от 01.04.2021 Предприятию передано на правах хозяйственного ведения муниципальное имущество, в том числе домики в Детском парке и крытая танцевальная площадка.

Согласно ведомости муниципального имущества по состоянию на 01.01.2023 г. за Предприятием закреплено, в том числе муниципальное имущество: аттракционы, домики ярмарочные, карусели, бассейны детские, лодки, киоски, электромобиль.

И.о. директором Предприятия самостоятельно утверждаются тарифы на аттракционы в Детском парке, Летнем саду, Ботаническом саду (приказ № 37 от 07.04.2023).

Согласно данным Предприятия (исх. 08.11.2023 № 95) за период 2021-9 месяцев 2023 гг. выручка от видов деятельности: аттракционы, тир, каток, выставочной деятельности и деятельности по организации ярмарок, рекламной деятельности, розничной торговли, услуг и мероприятий, услуг платного туалета составила- 17 239 000 руб., 20 248 000 руб., 17 985 000 руб. соответственно.

Директором Предприятия 15.01.2021 г. самостоятельно утверждено Положение о порядке проведения аукциона на право заключения договора на оказание услуг по размещению торговой точки в домиках на территории Детского парка в г. Пскове.

И.о. директора Предприятия 28.05.2023 самостоятельно утвержден Порядок проведения универсальной ярмарки, 22.05.2023 - план мероприятий по организации ярмарки в Детском парке.

Предприятием утвержден режим работы ярмарок, проводятся аукционы на право

размещения торговых точек на территории Детского парка, утверждается НМЦК аукциона, заключаются договоры на право размещения торговых точек на территории Детского парка.

Согласно пояснениям МП от 29.08.2023 № 71, 04.10.2023 № 80 ярмарочные домики задействованы для организации ярмарок.

Соответственно, МП, являясь хозяйствующим субъектом, фактически осуществляет в отношении иных хозяйствующих субъектов властно-распорядительные полномочия, а именно организует деятельность иных хозяйствующих субъектов по решению задач, возложенных на муниципальный орган, то есть приняло на себя функцию (полномочие) органа местного самоуправления по разрешению деятельности иных хозяйствующих субъектов в целях организации деятельности парков культуры и отдыха, деятельности по организации отдыха и развлечений, тиров, деятельности организатора и оператора выставочных и ярмарочных мероприятий.

Согласно письменным пояснениям Администрации от 20.10.2023 г. Предприятием за период 2021-2023 гг. оказаны в рамках деятельности следующие услуги:

- платные услуги населению (аттракционы);
- по предоставлению торговых мест на ярмарках на возмездной основе;
- по размещению информационного материала на рекламной конструкции;
- по организации и проведению мероприятий;
- по организации программ и оформлению праздничного пространства.

Прибыль от деятельности Предприятия в размере 50 % поступает в бюджет.

За период 2021-2023 гг. Предприятию предоставлялась субсидия на погашение задолженности по налогам.

Деятельность по оказанию вышеуказанных услуг осуществляется на конкурентном рынке. Согласно данным, представленным Псковстатом (исх. от 26.10.2023 № СТ-Т61-03/2726-ТС) на территории Псковской области зарегистрировано 49 юридических лиц с основным видом деятельности, заявленном в ОКВЭД:

- 93.21 «Деятельность парков культуры и отдыха и тематических парков»;
- 93.29 «Деятельность по организации отдыха и развлечений прочая»;
- 93.29.9 «Деятельность зрелищно-развлекательная прочая, не включенная в другие группировки»;
- 82.30.21 «Деятельность организаторов и операторов выставочных и ярмарочных мероприятий».

Согласно аналитическому отчету по результатам анализа конкурентной среды на рынках, по предмету и видам деятельности, в соответствии в п. 2.1., п. 2.2 Устава МП г. Пскова «Парки и Ярмарки города Пскова», проведенному Псковским УФАС России, продуктовые границы товарного рынка определены: ОКВЭД 93.21

«Деятельность парков культуры и отдыха и тематических парков», ОКВЭД 93.29 «Деятельность по организации отдыха и развлечений прочая, ОКВЭД 93.29.9 «Деятельность зрелищно-развлекательная прочая, не включенная в другие группировки», ОКВЭД 82.30.1 «Деятельность организаторов и операторов выставочных и ярмарочных мероприятий». Географические границы товарного рынка определены, как границы муниципального образования «Город Псков». Состав хозяйствующих субъектов, согласно информации Псковстата (вх. №5134-ЭП/23 от 26.10.2023), состоящих на учете в территориальном разделе Стат регистра по Псковской области, заявивших ОКВЭД 93.21, ОКВЭД 93.29, ОКВЭД 93.29.9, ОКВЭД 82.30.1 в основных видах деятельности – 50, в дополнительных видах деятельности – 463.

Полученные результаты исследования свидетельствуют о том, что исследуемые товарные рынки, на которых осуществляет деятельность Муниципальное предприятие г. Пскова «Парки и Ярмарки города Пскова» относятся к конкурентным рынкам.

Предоставленные Администрацией конкурентные преимущества МП, могут препятствовать входу на исследуемый товарный рынок иным хозяйствующим субъектам для осуществления анализируемых видов деятельности.

По информации, представленной хозяйствующими субъектами на запрос Псковского УФАС России от 30.10.2023 № АА/3608/23, действующими на том же товарном рынке, они имеют намерения оказывать работы, услуги, поименованные в п. 2.1, 2.2 Устава Предприятия.

Для признания в действиях органов власти нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, подлежит установлению (доказыванию) незаконное наделение хозяйствующего субъекта функциями (полномочиями) органа власти.

Таким образом, в случае установления антимонопольным органом фактов делегирования органом местного самоуправления муниципальному предприятию полномочий по решению вопросов местного значения, относящимся к муниципальным нуждам муниципального образования, такие действия органа местного самоуправления квалифицируются, как нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из положений пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

В соответствии с положениями Устава Предприятие является коммерческой организацией.

Предоставление муниципальному предприятию в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации, полномочий по осуществлению деятельности, доходы от которой поступают в местный бюджет, не

свидетельствует о невозможности отнесения предприятия к хозяйствующим субъектам, в понимании пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции и не освобождает при этом его учредителя (орган местного самоуправления) от соблюдения запретов, предусмотренных статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Несмотря на то, что перечень вопросов местного значения определен главой 3 Закона об организации местного самоуправления, реализация указанных полномочий должна осуществляться с соблюдением запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции 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, если иное не установлено федеральными законами.

Вместе с тем, муниципальное предприятие, хотя и является хозяйствующим субъектом в смысле нормы пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, но может быть создано для осуществления отдельных функций органа власти, связанных с обеспечением его деятельности. Следовательно, муниципальное предприятие может быть наделено функциями органа власти, только если оно само не осуществляет деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и не получает дохода на том товарном рынке, в отношении которого оно наделено какими-либо властными полномочиями.

В случае несоблюдения указанного условия создается реальная угроза, что муниципальное предприятие, наделенное функциями органа власти, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

Следовательно, включив в Устав Предприятия деятельность, отнесенную к вопросам местного значения, Администрация наделила хозяйствующий субъект функциями и правами органа местного самоуправления, что противоречит требованиям части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Псковское УФАС России на основании статьи 39.1

Закона о защите конкуренции предупреждает о принятии мер по устранению нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путём внесения соответствующих изменений в Устав МП г. Пскова «Парки и ярмарки города Пскова».

Срок выполнения настоящего предупреждения: до 26.12.2023 года.

О выполнении предупреждения сообщить в Псковское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

При условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.