

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 04-07/17
О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ
ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«26» января 2017 года

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) поступило заявление Общества с ограниченной ответственностью «Катрин» (далее – ООО «Катрин», Общество) на неправомерные действия Комитета по управлению имуществом Златоустовского городского округа Челябинской области (далее – Комитет), выразившиеся в нарушении порядка предоставления земельного участка с кадастровым номером 74:25:0305006:80, а также на неправомерные действия органов местного самоуправления Златоустовского городского округа Челябинской области, выразившиеся в создании Муниципальному автономному учреждению «Златоустовские парки культуры и отдыха» (далее - МАУ «ЗПКО», Учреждение) преимущественных условий осуществления деятельности на рынке организации аттракционов с использованием земельного участка с кадастровым номером 74:25:0000000:381.

В ходе рассмотрения документов и материалов, представленных Администрацией Златоустовского городского округа Челябинской области (далее – Администрация), Комитетом, установлено следующее.

ООО «Катрин» является одним из собственников торгового комплекса по адресу: г. Златоуст, ул. Таганайская, 204. Согласно свидетельству о государственной регистрации права ООО «Катрин» принадлежит на праве собственности помещение IX-X/2, назначение нежилое, площадью 1243,4 кв.м.; этаж цокольный, адрес (местоположение): Челябинская область, ул. Таганайская, 204.

Общество 03.08.2016 обратилось в адрес Комитета с заявлением о проведении торгов по продаже права аренды (собственности) земельного участка с кадастровым номером 74:25:0305006:80.

Комитетом на указанное обращение направлен письменный ответ о невозможности проведения торгов в отношении земельного участка с кадастровым номером 74:25:0305006:80 ввиду поступления 28.07.2016 заявления о его предоставлении Учреждению в безвозмездное пользование.

По результатам рассмотрения заявления от 28.07.2016 МАУ «Златоустовские парки культуры и отдыха» Комитетом принято Распоряжение от 23.08.2016 № 765-р «О

предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование», согласно которому принято решение о предоставлении земельного участка с кадастровым номером 74:25:0305006:80 для размещения временного сооружения – парковки легковых автомобилей сроком на 11 месяцев и заключен договор № 148 от 24.08.2016 безвозмездного пользования находящимся в государственной или муниципальной собственности земельным участком сроком до 24.07.2017.

Согласно представленным Администрацией письменным пояснениям земельный участок с кадастровым номером 74:25:0305006:80 предоставлен Учреждению на основании подпункта 1 пункта 2 статьи 39.9 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ).

Порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование установлен статьей 39.9 ЗК РФ, согласно подпункту 2 пункта 2 которой земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование исключительно государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным). Пунктом 4 статьи 39.9 ЗК РФ установлено, что не допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указанным в настоящей статье лицам на других правах, кроме права постоянного (бессрочного) пользования, если иное не предусмотрено статьями 39.10 и 39.20 ЗК РФ.

Подпунктом 1 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование лицам, указанным в пункте 2 статьи 39.9 ЗК РФ, на срок до одного года.

Из указанных норм следует, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным) в безвозмездное пользование на срок до одного года.

Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» установлено:

- автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами, в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах (часть 1 статьи 2);

- автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами и уставом, путем выполнения работ, оказания услуг в сферах, указанных в части 1 статьи 2 (часть 7 статьи 2);

- земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования (часть 7 статьи 3);
- основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано (часть 1 статьи 4);
- государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с государственным (муниципальным) заданием и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг (часть 2 статьи 4);
- кроме указанных в части 2 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» государственного (муниципального) задания и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами (часть 6 статьи 4);
- автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе) (часть 7 статьи 4).

Распоряжением Администрации от 08.12.2011 № 1778-р утвержден Устав Учреждения, согласно которому:

- учредителем и собственником имущества Учреждения является муниципальное образование Златоустовский городской округ (пункт 1.5);
- функции и полномочия учредителя Учреждения осуществляет Администрация (пункт 1.6);
- функции и полномочия собственника имущества осуществляет Комитет (пункт 1.7);
- Учреждение создано для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления Златоустовского городского округа в сфере культуры (пункт 2.1);
- целью деятельности Учреждения является создание условий для организации досуга и массового отдыха жителей Златоустовского городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения на территории парков культуры и отдыха, организация и обустройство мест массового отдыха на территории Златоустовского городского округа (пункт 2.2).

Пунктом 2.2 Устава МАУ «ЗПКО» установлено, что для достижения целей создания Учреждение осуществляет в установленном порядке, в том числе следующие виды деятельности:

- обеспечение функционирования, содержание, ремонт, благоустройство и озеленение, модернизация и реконструкция, облуживание и организация работы парков культуры и отдыха;
- установка и эксплуатация аттракционов, предоставление развлекательных услуг с использованием аттракционов;
- сдача в аренду мест под рекламу;
- организация и оказание услуг общественного питания на территории парков культуры и отдыха;
- организация и монтаж освещения и световой иллюминации;
- деятельность стоянок для транспортных средств (включена Распоряжением Администрации от 10.10.2016).

Таким образом, Устав МАУ «ЗПКО» позволяет Учреждению осуществлять виды деятельности не только на территории парков отдыха и культуры, предоставленных ему для осуществления деятельности.

Согласно статье 3 Основ законодательства РФ о культуре от 09.10.1992 № 3621-1 культурная деятельность – деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

Культурные ценности – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Из Устава МАУ «ЗПКО» следует, что Учреждение для достижения целей осуществления полномочий органов местного самоуправления Златоустовского городского округа в сфере культуры осуществляет виды деятельности, в том числе: сдача в аренду мест под рекламу, организация и оказание услуг общественного питания на территории парков культуры и отдыха, организация и монтаж освещения и световой иллюминации, деятельность стоянок для транспортных средств, которые не могут быть отнесены в соответствии с Законом о культуре к деятельности в сфере культуры.

Осуществление указанных видов деятельности на территории, которые не отнесены паркам культуры и отдыха, не позволяют прийти к выводу о соответствии их целям создания Учреждения, а именно осуществление деятельности в сфере культуры, что противоречит части 1 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Из положений частей 6, 7 статьи 4 следует, что автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе).

Так, включение в Устав МАУ «ЗПКО» такого вида деятельности, как деятельность стоянок для транспортных средств, позволяет Комитету принимать правовые акты о предоставлении земельных участков, предназначенных для размещения парковки легковых автомобилей, на территории, которые не отнесены паркам культуры и отдыха, и заключать соответствующие договоры, а Учреждению осуществлять соответствующий вид деятельности и получать доход. Указанное подтверждается предоставлением Учреждению земельного участка с кадастровым номером 74:25:0305006:80.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельным хозяйствующим субъектам.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями 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.

Под конкуренцией понимается 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.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Положения данной нормы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц.

Таким образом, включение в устав автономного учреждения видов деятельности,

не предусмотренных для целей его создания (деятельность в сфере культуры), создает ему преимущественные условия при осуществлении деятельности, может привести к созданию дискриминационных условий по отношению к иным хозяйствующим субъектам и противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Из Устава МАУ «ЗПКО» также следует, что Учреждение для достижения целей осуществления полномочий органов местного самоуправления Златоустовского городского округа в сфере культуры осуществляет обеспечение функционирования, содержание, ремонт, благоустройство и озеленение, модернизация и реконструкция, облуживание и организация работы всех парков культуры и отдыха Златоустовского городского округа вне зависимости от их принадлежности Учреждению.

Деятельность по содержанию, ремонту, благоустройству, модернизации и реконструкции, обслуживанию парков культуры и отдыха не является муниципальной услугой (работой), оказываемой (выполняемой) для отдельных категорий физических и (или) юридических лиц, поскольку необходима для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления.

При этом единственным субъектом потребления данных услуг (работ) является муниципальное образование Златоустовский городской округ, которое для решения вопроса местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления вправе осуществлять указанную деятельность.

Выполнение работ (оказание услуг) в отношении парков культуры и отдыха Златоустовского городского округа является потребностью муниципального образования «Златоустовский городской округ» и необходимо для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления, поэтому указанная деятельность относится к муниципальной нужде.

Соответственно, заказ на оказание услуг и выполнение работ по содержанию, ремонту, благоустройству, модернизации и реконструкции, обслуживанию парков культуры и отдыха, должен быть размещен по правилам Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», например, посредством проведения процедуры торгов (пункт 1 части 1 статьи 10), обеспечение (финансирование) которых должно осуществляться за счет средств местного бюджета и внебюджетных источников финансирования.

Включение в устав автономного учреждения вида деятельности, предусматривающего выполнение работ (оказание услуг) в отношении парков культуры и отдыха, не находящихся в оперативном управлении Учреждения, которые могут являться потребностью муниципального образования для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления, могут создавать такому учреждению преимущественные условия при осуществлении деятельности и необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам в сфере выполнения работ для муниципальных нужд, и, как следствие, приводят или могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, что запрещено частью 1

статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, действия Администрации по утверждению Устава МАУ «ЗПКО» с указанием видов деятельности, не соответствующих целям создания Учреждения и предусматривающих выполнение работ (оказание услуг), которые могут являться потребностью муниципального образования для решения вопросов местного значения и, осуществления полномочий органов местного самоуправления, содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации по утверждению Устава МАУ «ЗПКО» с указанием видов деятельности, не соответствующих целям создания Учреждения и предусматривающих выполнение работ (оказание услуг), которые могут являться потребностью муниципального образования для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления, признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Челябинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Администрацию о необходимости прекращения указанных действий, для чего Администрации необходимо в срок до 01.03.2017 года совершить действия, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения, путем:

1) приведения Устава МАУ «ЗПКО» в соответствие с требованиями действующего законодательства, в том числе указания в Уставе Учреждения видов деятельности, соответствующих деятельности в сфере культуры на территории предоставленных Учреждению парков культуры и отдыха;

2) информирования Комитета о недопустимости предоставления МАУ «ЗПКО» земельного участка с кадастровым номером 74:25:030500:80 после истечения срока действия договора № 148 от 24.08.2016;

3) информирования МАУ «ЗПКО» о недопустимости осуществления видов деятельности, не соответствующих целям создания Учреждения.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенные копии документов, подтверждающих приведение Устава МАУ «ЗПКО» в соответствие с требованиями действующего законодательства, в том числе исключение из Устава Учреждения видов деятельности, не соответствующих деятельности в сфере культуры; получение Комитетом и Учреждением писем, указанных в пунктах 2, 3 настоящего предупреждения; актов органов местного самоуправления Златоустовского городского округа Челябинской области по принятию мер по возврату муниципального имущества, земельных участков, целевое использование которых не соответствует уставным целям деятельности МАУ «ЗПКО».

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что 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 в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.