

Управление культуры

Администрации города Челябинска

ул. Либкнехта, 22, г. Челябинск, 454080

mail@kultura174.ru

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 03-07/21

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ
НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«27» января 2021 года
Ленина, 59

г. Челябинск, пр.

В связи с наличием в бездействии Управления культуры Администрации города Челябинска (далее – Управления), выразившемся в неосуществлении надлежащего контроля за деятельностью подведомственных учреждений, в частности Муниципального автономного учреждения «Центральный парк культуры и отдыха им. Ю. А. Гагарина» (далее – МАУ «ЦПКиО им Ю. А. Гагарина»), которое утвердило Форму договора с указанием в пункте 3.7 обязанности по уплате субъектом торговли земельного налога, а также в бездействии, выразившемся в непринятии мер по даче указаний об исключении таких положений, **признаков нарушения антимонопольного**

законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции **предупреждает Управление** о необходимости прекращения такого бездействия, которое содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно в срок **до 26 февраля 2021 года** путем осуществления контроля деятельности подведомственных учреждений культуры, в части проведения проверки на наличие положений в Форме договора, несоответствующих требованиям Приказа Управления № 69 «О нестационарных торговых объектах, размещаемых на территориях зоопарка и садов, парков культуры и отдыха» (далее – Приказ), и предусматривающих взимание с субъектов торговли земельного налога.

При выдаче данного Предупреждения Челябинское УФАС России основывалось на следующем.

Челябинским УФАС России рассмотрено заявление физического лица, поступившее из Прокуратуры Центрального района г. Челябинска, на действия Муниципального автономного учреждения «Центральный парк культуры и отдыха им. Ю. А. Гагарина» (далее – МАУ «ЦПКиО им Ю. А. Гагарина») при размещении нестационарных парковых объектов на территории Учреждения, по результатам рассмотрения которого установлено следующее.

Постановлением Администрации города Челябинска от 28.10.2019 № 572-П утверждено Приложение об Управлении (далее – Положение).

В соответствии с пунктом 1 Положения, Управление является отраслевым (функциональным) органом Администрации.

Управление в своей деятельности руководствуется Конституции Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Челябинской области, Уставом города Челябинска, муниципальными правовыми актами города Челябинска, Положением (пункт 2).

Разделом II Положения закреплены основные задачи Управления. Так, в силу пункта 8 Положения, к основным задачам Управления относятся, определение основных направлений развития в сфере культуры и отдыха в городе Челябинске (подпункт 1), создание условий для организации досуга и обеспечения жителей города Челябинска услугами организаций культуры (подпункт 2), создание условий для массового отдыха жителей города Челябинска и организация обустройства мест массового отдыха населения (подпункт 6).

Пункт 9 Положения устанавливает, что в целях решения поставленных задач Управление осуществляет такие функции по решению вопросов местного

значения в сфере культуры, как выступление учредителем муниципальных бюджетных, казенных, автономных учреждений на основании муниципальных правовых актов города Челябинска (подпункт 1), утверждение уставов подведомственных учреждений и внесение в них изменений и дополнений (подпункт 2), планирование развития и (или) изменения сети подведомственных учреждений (подпункт 4), осуществление ведомственного контроля и координации деятельности подведомственных учреждений, в том числе контроль за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, Челябинской области, муниципальных правовых актов города Челябинска в пределах своих полномочий (подпункт 9), запрос и анализ статистической и бухгалтерской отчетности, оперативной информации от подведомственных учреждений для выполнения задач, возложенных на Управление законодательством Российской Федерации, Челябинской области, муниципальными правовыми актами города Челябинска (подпункт 10), создание условий для предоставления муниципальных услуг в подведомственных учреждениях (подпункт 24), организация предоставления муниципальных услуг в подведомственных учреждениях (подпункт 25), координация и контроль деятельности подведомственных учреждений на территории сформированных мест массового отдыха населения (подпункт 30), а также осуществление иных функции в соответствии с законодательством Российской Федерации Челябинской области, муниципальными правовыми актами города Челябинска (подпункт 39).

Согласно пункту 10 Положения, для выполнения возложенных задач и функций Управление имеет право, в числе прочего определять приоритетные направления деятельности подведомственных учреждений в развитии сферы культуры в городе Челябинске (подпункт 1), разрабатывать муниципальные программы в сфере культуры, положения о нормативном финансировании деятельности подведомственных учреждений, стратегии и концепции социокультурного развития в городе Челябинске (подпункт 2), осуществлять разработку методических материалов и рекомендаций по вопросам, отнесенных к полномочиям Управления (подпункт 5), а также осуществлять иные полномочия в пределах возложенных на Управление задач и функций (подпункт 14).

31 марта 2021 года Управлением культуры Администрации города Челябинска (далее – Управление) издан Приказ № 69 «О нестационарных торговых объектах, размещаемых на территориях зоопарка и садов, парков культуры и отдыха» (далее – Приказ), в соответствии с пунктом 1 которого принято решение об утверждении и даче рекомендаций подведомственным учреждениям Управления (МАУ «ЦПКиО им. Ю. А. Гагарина», МАУ «Сад Победы», МАУ «Горссад им. А. С. Пушкина», МАУ «Парк «Металлург» им. О. И. Тищенко», МБУК «Зоопарк») использовать в работе типовое положение о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории зоопарка и садов, парков культуры и отдыха города Челябинска (пункт 1.1.), типовое положение об организации и проведении электронного аукциона по продаже права на размещение нестационарных торговых объектов на

территории зоопарка и садов, парков культуры и отдыха города Челябинска (пункт 1.2), методику определения начальной (минимальной) стоимости права на размещение нестационарных торговых объектов на территории зоопарка и садов, парков культуры и отдыха города Челябинска (пункт 1.3), типовую форму договора купли-продажи права на размещение нестационарного торгового объекта на территории зоопарка и садов, парков культуры и отдыха города Челябинска (пункт 1.4).

Пункт 2 Приказа устанавливает, что директорам муниципальных учреждений культуры в срок до 07 апреля 2020 года разработать и утвердить с учетом типовых положений, указанных в пункте 1 и утвержденных настоящим Приказом, следующие локальные акты муниципальных учреждений культуры, в том числе:

- Положение о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории учреждения – Приложение 1 к Приказу;

- Положение об организации и проведении электронного аукциона по продаже права на размещение нестационарных торговых объектов на территории учреждения – Приложение 2 к Приказу;

- форму договора купли-продажи права на размещение нестационарного торгового объекта на территории учреждения – Приложение 4 к Приказу.

В соответствии с пунктом 3 Приказа, директорам муниципальных учреждений культуры в срок до 14 апреля 2020 года представить в Управление документы, разработанные и утвержденные в соответствии с пунктом 2 настоящего Приказа (подпункт 1).

Положениями пункта 5 Приказа директора муниципальных учреждений культуры предупреждаются, в том числе о недопустимости заключения любого типа договоров по организации торговли (возмездного оказания услуг) третьими лицами на территории учреждений не в соответствии с Положением о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории учреждения, а также Положением об организации и проведении электронного аукциона по продаже права на размещение нестационарных торговых объектов на территории учреждения.

Из материалов, представленных МАУ «ЦПКиО им. Ю. А. Гагарина», следует, что 17 апреля 2020 года в Учреждение от Управления поступило письмо № 926, в котором указано, что по результатам рассмотрения локальных актов Учреждения по размещению нестационарных объектов на территории МАУ «ЦПКиО им. Ю. А. Гагарина» усматривается соответствие представленных документов требованиям Приказа, однако методика определения начальной (минимальной) стоимости права на размещение нестационарного объекта не соответствует Приказу, а также указано на необходимость обеспечения подготовки к проведению сезона 2021 в соответствии с требованиями Приказа.

МАУ «ЦПКиО им. Ю. А. Гагарина» также представлено Положение о порядке размещения нестационарных парковых объектов на территории Учреждения, утвержденное директором 22 мая 2020 года, Форма договора купли-продажи на размещение нестационарного паркового объекта, являющаяся Приложением 1 к названному Положению (далее – Форма договора).

Антимонопольным органом при рассмотрении положений Формы договора установлено, что пункт 3.7 содержит следующее: «В срок не позднее пяти рабочих дней с момента письменного уведомления Учреждения, Субъект торговли обязуется возместить Учреждению сумму налога за весь период действия настоящего договора исходя из расчета:

На дату заключения настоящего договора расчет по земельному налогу составляет:

Кадастровый номер	Площадь участка, кв. м.	Занимаемая площадь, кв.м.	Кадастровая стоимость земли на «___» ___ 2020 г., в руб.

_____/ _____ * _____ = _____ кадастровая стоимость занимаемой площади

_____ * _____ = _____ рубля – сумма налога в год

_____/ 12 месяцев * _____ месяца = _____ рубля = _____ рублей - сумма налога за _____ месяца действия договора.

Согласно пункту 4 статьи 39.9 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), **не допускается** предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указанным в настоящей статье лицам (органам государственной власти и органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным); казенным предприятиям); на других правах кроме права постоянного (бессрочного) пользования, если иное не предусмотрено статьями 39.10 и 39.20 настоящего Кодекса.

Земельные участки, предоставленные на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также их часть **не могут** предоставляться учреждениями хозяйствующим субъектам.

В силу статьи 269 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК

РФ) лица, которым земельные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, не вправе распоряжаться такими земельными участками, за исключением случаев заключения соглашения об установлении сервитута и передачи земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела в соответствии с ЗК РФ (пункт 3). Соответственно, МАУ не вправе предоставлять хозяйствующим субъектам право пользования земельным участком или его части, что подтверждается пунктом 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».

Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 39.33. ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в следующих случаях:

- размещение НТО, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 № 1300 (пункт 24) в число таких объектов включены сезонные аттракционы.

Таким образом, на земельных участках, предоставленных учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования, иными хозяйствующими субъектами не могут размещаться ни НТО, ни сезонные аттракционы.

По мнению Челябинского УФАС России, предусмотрев размещение нестационарных объектов на территории паркового пространства, путем принятия в подведомственных учреждениях локальных актов, регулирующих порядок предоставления мест размещения, прозрачным образом, с учетом соблюдения условий конкурентного доступа на осуществления деятельности на территории парков, такие действия Управления направлены на соблюдение законодательства о защите конкуренции, следовательно, решение вопроса размещения нестационарных объектов на территории парков предложенным образом может быть предусмотрено.

Вместе с тем, заключая договор на право размещения нестационарного паркового объекта у субъекта торговли не возникает право владения земельным участком, а Учреждение в данном случае не передает указанному лицу такое право, то есть не заключает в отношении именно земельного участка, предоставленного Учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользование, во исполнение требований действующего законодательства, договорные отношения.

Применительно к установлению в пункте 3.7 Формы договора обязанности по внесению субъектом торговли земельного налога, антимонопольный орган

отмечает следующее.

Земельный налог платят организации и физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели), если земля у них (пункт 1 статьи 388 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ):

- в собственности (статья 261 ГК РФ, статья 15 ЗК РФ);

- на праве постоянного (бессрочного) пользования (статьи 268, 269 ГК РФ, статья 39.9 ЗК РФ, статья 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ);

- на праве пожизненного наследуемого владения (ст. ст. 265, 266 ГК РФ, ст. 3 Закона № 137-ФЗ).

При этом, положения пункта 1 статьи 338 и статьи 339 НК РФ устанавливают, что платить налог необходимо только с тех участков, которые являются объектом обложения.

В соответствии с пункта 2 статьи 338 НК РФ, не подлежит уплате земельный налог и в случае, если земельный участок предоставлен лицу на праве аренды.

В данном случае, земельный участок, представляющий собой парк им. Ю. А. Гагарина, предоставлен Учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования, в связи с чем, в соответствии с требованиями действующего законодательства, обязанность по уплате земельного налога возникает именно у Учреждения.

Несмотря на то, что Учреждение заключает с хозяйствующими субъектами договорами на право размещения нестационарных парковых объектов на территории парка у таких лиц, ввиду заключения названных договоров, не возникает обязанность по уплате за Учреждение земельного налога.

Таким образом, включение условия об обязанности внесения земельного налога в Форму договора может привести к отказу хозяйствующих субъектов, имеющих намерение осуществлять свою деятельность на территории парка, к отказу от обращения в адрес Учреждения, а также от участия в конкурентных процедурах, предусмотренных положениями.

Ввиду того, что контроль за осуществлением деятельности Учреждения, как контроль за исполнением Приказа, возложен на Управление, Челябинское УФАС России приходит к выводу о ненадлежащем осуществлении Управлением возложенных на него полномочий по организации деятельности подведомственных учреждений, непринятии мер по даче указаний об исключении несоответствующих действующему законодательству положений, в частности пункта 3.7. Формы договора.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) предусмотрено, что органам местного самоуправления 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).

Указанный запрет распространяется на акты либо действия органа местного самоуправления, которые, ограничивая самостоятельность хозяйствующих субъектов либо создавая дискриминационные условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

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.

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.

Таким образом, в бездействии Управления по неосуществлению надлежащего контроля за деятельностью подведомственного учреждения МАУ «ЦПКиО им. Ю. А. Гагарина», которое утвердило Форму договора с указанием в пункте 3.7 обязанности по уплате субъектом торговли земельного налога, а также в бездействии, выразившемся в непринятии мер по даче указаний об исключении несоответствующих действующему законодательству положений, содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку указанное приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению 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.

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 исключение несоответствующего законодательству положения, а также акты, свидетельствующие о проведении проверочных мероприятий положений подведомственных учреждений и иное).

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.

Руководитель
А. Козлова

А.

<...>

8 (351) 265-93-79