

**Заявитель по делу о нарушении
антимонопольного законодательства:**

Петров Павел Леонидович
пр. Советский, д. 64, кв. 45, г.
Череповец, Вологодская область,
162622

**Ответчики по делу о нарушении
антимонопольного законодательства:**

Мэрия города Череповца

пр-т Строителей, д. 2, г. Череповец,
Вологодская область, 162608

Комитет по управлению имуществом
города Череповца

пр-т Строителей, д. 4-А, г. Череповец,
Вологодская область, 162608

Управление архитектуры и
градостроительства Мэрии города
Череповца

ул. Набережная, д. 37-А, г. Череповец,
Вологодская область, 162622

**Заинтересованные лица по
делу _____ о нарушении
антимонопольного законодательства:**

Департамент экономического
развития Вологодской области

ул. Герцена, д. 27, г. Вологда, 160000

Череповецкая городская Дума

пр-т Строителей, д. 2, г. Череповец,
Вологодская область, 162608

ООО «Эларум»

ул. Кравченко, д. 3, оф. 28,

г. Череповец, 162606

пр. Луначарского, д. 53-А, оф. 007,

г. Череповец, 162600

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 04-01/15-15-17

«30» мая 2017 года
Вологда

г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Комиссия Управления) по рассмотрению дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства в утвержденном составе:

Мерзляковой Наталии Валерьевны – руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области, председатель Комиссии Управления;

Осипова Сергея Владимировича – заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области, начальник отдела контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

Васянович Юлии Роландиевны – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

Сучкова Олега Николаевича – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

Буцева Антона Олеговича – государственный инспектор отдела контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

рассмотрев дело № 04-01/15-15-17 по признакам нарушения пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в отношении Мэрии города Череповца (ОГРН 1023501268053, ИНН 3528009720, адрес (место нахождения): 162608, Вологодская область, город Череповец, проспект Строителей, дом 2, далее - Мэрия), Комитета по управлению имуществом города Череповца (ОГРН 1023501247440, ИНН 3528008860, адрес (место нахождения): 162608, Вологодская область, город Череповец, проспект Строителей, дом 4-А, далее - Комитет) и Управления архитектуры и градостроительства Мэрии города Череповца (ОГРН 1023501262806, ИНН 3528006912, адрес (место нахождения): 162622, Вологодская область, город Череповец, улица Набережная, дом 37-А, далее – Управление архитектуры Мэрии),

в присутствии от заявителя – индивидуального предпринимателя Петрова П.Л., представителей от ответчиков – Марковой Е.В. по доверенности от 09.01.2017 № 15/01-01-30, Титовой Т.В. по доверенности от 27.03.2017 № 104/01-02-20, Шумаевой Е.Е. по доверенности от 10.05.2017 № 08-01-35-8/41, Голенищевой М.С. по доверенности от 09.01.2017 № 3/03-0-05, Приходько Е.А. по доверенности от 10.04.2017 № 08-01-35-7/501, руководствуясь статьей 48.1. Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

26.10.2016 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Управление) поступило заявление от индивидуального предпринимателя Петрова Павла Леонидовича (ОГРНИП 304352827200340, ИНН 3528010226559, дата регистрации 28.09.2004, ОКВЭД - 47.11.2 торговля розничная незамороженными продуктами, включая напитки и табачные изделия, в неспециализированных магазинах, 47.11.1 торговля розничная замороженными продуктами в неспециализированных магазинах, 47.19 торговля розничная прочая в неспециализированных магазинах, далее - ИП Петров П.Л.) об ограничении конкуренции в связи с принятием постановления Мэрии от 28.09.2016 № 4260 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469».

Управлением заявление ИП Петрова П.Л. рассмотрено в порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения данного заявления Управлением в соответствии со статьей 39.1. Закона о защите конкуренции в адрес Мэрии внесено предупреждение от 27.01.2017 № 382 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Управлением в действиях Мэрии установлено наличие признаков нарушения пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Управление своим предупреждением указало на то, что постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О

размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, и Административный [регламент](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденный постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993, приняты с превышением полномочий органов местного самоуправления, не соответствуют федеральному законодательству и нарушают права организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере экономической (предпринимательской) деятельности.

Управление в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере экономической (предпринимательской) деятельности, а также ущемлению интересов неопределенного круга потребителей потребовало от Мэрии в срок до 01.03.2017:

1. внести изменения в постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», исключив из него требования по оплате за размещение нестационарного торгового объекта, по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли и по осуществлению осмотра нестационарного торгового объекта приемочной комиссией Мэрией с составлением соответствующего акта;
2. внести изменения в Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, исключив из него муниципальную услугу «Выдача разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли»;
3. отменить Административным [регламентом](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденным постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993;
4. принять меры по устранению причин и условий, способствовавших возникновению нарушения прав индивидуального предпринимателя Петрова П.А., и по устранению последствий такого нарушения.

Письмом от 02.03.2017 № 01-01-24/55 Мэрия не согласилась с предупреждением Управления.

В соответствии с частями 2 и 8 статьи 39.1. Закона о защите конкуренции принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении статьи 15 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается. 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.

С учетом приведенной нормы Закона о защите конкуренции и на основании приказа Управления от 06.03.2017 № 53 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» возбуждено дело № 04-01/15-15-17 по признакам нарушения пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Мэрии и Комитета, создана Комиссия Управления по рассмотрению данного дела.

Определением от 10.03.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено на 28.03.2017.

Определением от 28.03.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 13.04.2017. По ходатайству Мэрии к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечено Управление архитектуры Мэрии.

Определением от 13.04.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 10.05.2017.

Определением от 10.05.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 30.05.2017.

30.05.2017 в соответствии со статьей 48.1. Закона о защите конкуренции Комиссией Управления принято настоящее заключение об обстоятельствах дела. В связи с принятием заключения об обстоятельствах дела определениями от 30.05.2017 сроки рассмотрения дела № 04-01/15-15-17 продлены до 01.07.2017, а заседание Комиссии Управления отложено на 15.06.2017.

По существу заявленных требований ИП Петров П.А. указывает на нарушение его прав в сфере экономической (предпринимательской) деятельности в связи с заключением договора от 26.01.2016 № 4789 о размещении нестационарного объекта. Факт заключения указанного договора Комитетом не оспаривается.

ИП Петров П.А. считает, что постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, и Административный регламент предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденный постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993, не соответствуют и прямо противоречат требованиям действующего законодательства.

Мэрия, Комитет и Управление архитектуры Мэрии не согласились с доводами ИП Петрова П.А. и выводами Управления о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, приведенными в предупреждении от 27.01.2017 № 382 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Заслушав лиц, участвующих в рассмотрении дела № 04-01/15-15-17, рассмотрев

представленные письменные пояснения (возражения, отзывы) и документы, Комиссией Управления установлены следующие обстоятельства дела.

Решением Череповецкой городской Думы от 01.02.2011 № 7 утверждены Правила размещения и эксплуатации нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца (в редакции решений Череповецкой городской Думы от 25.09.2012 [№ 159](#), от 06.10.2015 [№ 162](#), далее – Правила).

Правила разработаны в целях упорядочения размещения нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению, создания условий для улучшения организации и качества торгового и бытового обслуживания населения города Череповца, установления единого порядка размещения, а также обеспечения дальнейшего содержания нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению (пункт 1.1.).

Действие Правил распространяется на нестационарные торговые объекты и нестационарные объекты по оказанию услуг населению (пункт 1.2.). Размещение, проектирование и установка нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города осуществляются в соответствии с действующим законодательством, нормами и правилами (пункт 1.3.).

Под нестационарным торговым объектом согласно Правилам понимается 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 (пункт 2).

Нестационарные торговые объекты на территории города размещаются на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов, разрабатываемой и утверждаемой в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной государственной власти Вологодской области (пункт 3.1.).

Нестационарные объекты размещаются на основании договора аренды земельного участка либо договора о размещении объекта. Размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению и требования к ним регулируются постановлением Мэрии (пункт 3.2.).

Мэрией принято постановление от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города» (в редакции постановлений Мэрии от 14.12.2011 [№ 5504](#), от 27.12.2011 [№ 5810](#), от 01.03.2012 [№ 1095](#), от 22.03.2012 [№ 1532](#), от 10.12.2012 [№ 6382](#), от 08.02.2013 [№ 493](#), от 19.06.2013 [№ 2809](#), от 15.08.2013 [№ 3883](#), от 15.05.2014 [№ 2641](#), от 30.12.2014 [№ 7165](#), от 02.12.2015 [№ 6304](#), от 12.01.2016 [№ 46](#), от 28.09.2016 [№ 4260](#)).

Указанным постановлением Мэрии утверждены Положение о размещении нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг

населению на территории города (далее – Положение о размещении нестационарных торговых объектов), Порядок определения размера платы за размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города (далее – Порядок определения размера платы), Положение о рабочей группе по размещению нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города.

Постановлением Мэрии от 09.06.2011 № 2469 также утверждены коэффициенты специализации, типа нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города, коэффициенты выравнивания, форма [разрешения](#) на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, акт соответствия размещенного нестационарного торгового объекта или нестационарного объекта по оказанию услуг населению требованиям конкурсной (аукционной) документации, условиям Договора о размещении и согласованному Управлением архитектуры Мэрии архитектурному решению.

Положение о размещении нестационарных торговых объектов регулирует правоотношения, связанные с размещением нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города, за исключением земельных участков, принадлежащих на праве собственности юридическим и/или физическим лицам (пункт 1.1.).

В частности, в Положении о размещении нестационарных торговых объектов указано, что нестационарные торговые объекты размещаются на основании утвержденной [схемы](#) размещения нестационарных торговых объектов, нестационарные объекты по оказанию услуг населению размещаются на основании утвержденной дислокации (пункт 1.3.).

Нестационарные объекты не относятся к недвижимому имуществу, не являются объектами капитального строительства. Эксплуатация нестационарного объекта носит временный характер (пункт 3.1.).

Размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению, за исключением объектов разносной и развозной торговли, осуществляется на основании договора о размещении нестационарного объекта (далее – договор о размещении). Размещение объектов развозной и разносной торговли осуществляется на земельных участках, не обремененных правами третьих лиц, на основании разрешения на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли (далее – разрешение). Размещение нестационарных объектов на земельном участке, предоставленном в аренду физическим и юридическим лицам, допускается в случае, если это предусмотрено договором аренды (пункт 4.1.).

Размещение нового нестационарного объекта осуществляется по результатам проведения торгов на право заключения таких договоров, за исключением размещения дополнительного оборудования. Договор о размещении дополнительного оборудования заключается без проведения торгов на основании положительного решения Рабочей группы, принятого по результатам рассмотрения заявления юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность в объекте торговли или

общественного питания, на прилегающей территории к которому размещается дополнительное оборудование.

Торги проводятся в виде конкурсов или аукционов в порядке, установленном Положением о размещении нестационарных торговых объектов.

Обязательными условиями договора о размещении являются: местоположение нестационарного объекта; вид нестационарного объекта, специализация торговой деятельности; срок размещения нестационарного объекта; ответственность сторон; благоустройство прилегающей к нестационарному объекту территории; условия и сроки внесения платы за размещение нестационарного объекта, а также размер пени за несвоевременную уплату; условия, указанные в извещении о проведении конкурса или аукциона (если договор о размещении заключен по результатам конкурса или аукциона); условия досрочного расторжения договора о размещении.

Действие Договора о размещении прекращается досрочно в одностороннем порядке в случае невнесения владельцем объекта оплаты по договору о размещении в соответствии с условиями Договора о размещении (пункт 4.2.).

Договор о размещении заключается Комитетом на срок, указанный в конкурсной (аукционной) документации (до десяти лет). Договор о размещении продлевается Комитетом на очередной срок (до десяти лет) на основании заявления владельца нестационарного объекта, рассмотренного на заседании Рабочей группы, только при соответствии нестационарного объекта требованиям настоящего Положения и при условии продления срока размещения нестационарного объекта в [схеме](#) размещения нестационарных торговых объектов (пункт 4.3.).

Для получения разрешения заявители обращаются с заявлениями в Управление экономической политики Мэрии. Заявителями могут являться юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие намерение разместить нестационарные торговые объекты развозной и разносной торговли, а также их представители, полномочия которых подтверждены в соответствии с действующим законодательством.

Управление экономической политики Мэрии рассматривает заявления в порядке, установленном Административным [регламентом](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденным постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993 (далее – Административный регламент), и выдает разрешение либо мотивированный отказ в срок не позднее 10 рабочих дней с момента поступления заявления (пункт 4.5.).

Административный регламент разработан в целях повышения качества предоставления и доступности муниципальной услуги, создания комфортных условий для лиц, обратившихся за получением муниципальной услуги, который устанавливает порядок и стандарт предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли.

Муниципальная услуга «Выдача разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли» включена в Перечень

муниципальных услуг, предоставляемых Мэрией, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165.

Основанием для начала эксплуатации владельцем объекта нестационарного объекта на территории города является [акт](#) приемочной комиссии по форме согласно приложению 8 к постановлению Мэрии от 09.06.2011 № 2469 (акт соответствия размещенного нестационарного торгового объекта или нестационарного объекта по оказанию услуг населению требованиям конкурсной (аукционной) документации, условиям Договора о размещении и согласованному Управлением архитектуры Мэрии архитектурному решению). Данное требование не распространяется на нестационарные торговые объекты развозной и разносной торговли.

Для осмотра нестационарного торгового объекта приемочной комиссией владелец объекта направляет в Управление экономической политики Мэрии соответствующее обращение. Приемочная комиссия в целях осмотра нестационарного торгового объекта созывается в 10-дневный срок с момента обращения. В случае если нестационарный объект эксплуатируется без акта приемочной комиссии, действие договора о размещении прекращается, а нестационарный объект подлежит демонтажу (пункт 4.8.).

Из приведенного следует, что Положением о размещении нестационарных торговых объектов установлены требования по оплате за размещение нестационарного объекта, по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, по осуществлению осмотра нестационарного торгового объекта приемочной комиссией Мэрией с составлением соответствующего акта.

До 01.01.2016 размер платы за размещение нестационарных торговых объектов в соответствии с Порядком определения размера платы (в редакции [ПОСТАНОВЛЕНИЯ](#) Мэрии от 02.12.2015 № 6304) определялся формуле: $P = C \times K_n \times K_k$, где: P - годовая плата за размещение объекта; C - базовая ставка за размещение объекта; K_n - коэффициент назначения объекта; K_k - коэффициент коммерческой привлекательности места размещения объекта.

Согласно Порядку определения размера платы (в редакции [ПОСТАНОВЛЕНИЯ](#) Мэрии от 28.09.2016 № 4260, действующая редакция, которая распространяется на правоотношения, возникшие с 01.01.2016) размер платы за размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города определяется по следующей формуле:

P - годовая плата за размещение объекта; C - среднее значение кадастровой стоимости 1 кв. м земель населенных пунктов с видом разрешенного

использования «земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания» по городу Череповцу; S - площадь объекта; Kс - коэффициент специализации объекта; Kт - коэффициент типа объекта; Kв - коэффициент выравнивания (не применяется при расчете платы за размещение летних кафе, киосков); Т - период размещения (календарных дней); I - коэффициент инфляции, установленный исходя из уровня инфляции на соответствующий год, равный предельному уровню инфляции в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, с учетом накопленной инфляции начиная с 2017 года. На 2016 год I = 0.

Указанная формула расчета размера платы первоначально была установлена [постановлением](#) Мэрии от 12.01.2016 № 46, которое было опубликовано в городской газете «Речь», № 6, от 19.01.2016. Данное постановление распространялось на правоотношения, возникшие с 01.01.2016.

[Постановление](#) Мэрии от 28.09.2016 № 4260 было опубликовано в городской газете «Речь», № 184, от 04.10.2016, и распространялось на правоотношения, возникшие с 01.01.2016, которым [Порядок](#) определения размера платы был изложен в новой редакции: в наименовании Порядка исключалось слово «торговых»; по неприменению коэффициента выравнивания (Kв) при расчете платы за размещение дополнено словом «киосков»; в значении Т - период размещения слово «(месяцев)» заменено на слова «(календарных дней)».

Таблица «Коэффициенты выравнивания» изложена в новой редакции:

Площадь объекта, кв. м	Значение Kв				
	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Более 150	0,3	0,4	0,6	0,8	1,0
100 - 149	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0
Менее 100	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0

Анализ редакций постановлений Мэрии от 12.01.2016 № 46 и от 28.09.2016 № 4260 показывает, что в таблицу «Коэффициенты выравнивания» были внесены уточнения: значение «Площадь объекта, кв. м» с «150-200» заменено на «более 150»; с «60-99» на «менее 100»; значение Kв с 2016 по 2017 годы не изменены или снижены (по значению «Площадь объекта, кв.м» более 150 по 2017 году снижена с 0,5 до 0,4; от 100 до 149 с 0,6 до 0,5; менее 100 с 0,8 до 0,7); по значению Kв дополнено значениями до 2020 года. Значение Kв в постоянной прогрессии увеличивается на 0,1 или 0,2 единицы и к 2020 году по всем значениям «Площадь объекта, кв.м» будет равняться 1,0.

Значение С - среднее значение кадастровой стоимости 1 кв. м земель населенных пунктов с видом разрешенного использования «земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания» по городу Череповцу, определяется в соответствии с приказом Департамента имущественных отношений Вологодской области от 27.12.2012 № 206 «Об утверждении результатов определения кадастровой

стоимости земель населенных пунктов Вологодской области».

Согласно приложению № 3 к указанному приказу Департамента имущественных отношений Вологодской области «Средние значения кадастровой стоимости 1 кв.м земель населенных пунктов в разрезе муниципальных районов и городских округов Вологодской области» по земельным участкам, предназначенным для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания по городу Череповцу средние значения кадастровой стоимости 1 кв.м установлена в размере 3450,63 руб.

Порядок определения размера платы принят на основе Отчета по разработке ставок и коэффициентов по специализации и типам нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению для определения размера платы за размещение объектов на территории муниципального образования «Город Череповец» (далее – Отчет по разработке ставок и коэффициентов), разработанного ООО «Эларум» в рамках муниципального контракта от 12.11.2015, заключенного между Комитетом и ООО «Эларум».

Из письменных пояснений ООО «Эларум» следует, что для оказания услуг по разработке ставок и коэффициентов по специализации и типам нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению для определения размера платы за размещение объектов на территории муниципального образования «Город Череповец» не требуются каких-либо разрешительные документы (лицензий или членство в саморегулирующих организациях). Данный вид услуг не относится к оценочной деятельности, стандарты оценки и иные методики оценки не применяются.

Установив указанные обстоятельства дела, оценив действия ответчиков на предмет соответствия требованиям законодательства Комиссия Управления приходит к выводу о нарушении антимонопольного законодательства.

Вопросы размещения нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению регламентированы Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и Федеральным [законом](#) от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ).

В соответствии со статьей 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 в следующих случаях:

- 1) проведение инженерных изысканий;
- 2) капитальный или текущий ремонт линейного объекта;
- 3) строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов,

техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения;

4) осуществление геологического изучения недр;

5) осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда;

6) размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, [ВИДЫ](#) которых устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 1).

Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях, указанных в [подпунктах 1 - 5 пункта 1](#) настоящей статьи, осуществляется на основании разрешений уполномоченного органа (пункт 2).

Согласно статье 39.36 ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Законом № 381-ФЗ (пункт 1). [ВИДЫ](#) объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 3).

Особенности размещения нестационарных торговых объектов регламентированы статьей 10 Закона № 381-ФЗ, согласно которой 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 (часть 1). [Порядок](#) включения в схему размещения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством Российской Федерации (часть 2). Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 3). Схемой размещения нестационарных торговых объектов должно предусматриваться размещение не менее чем шестьдесят процентов нестационарных торговых объектов, используемых субъектами малого или среднего предпринимательства, осуществляющими торговую деятельность, от общего количества нестационарных торговых объектов (часть 4). Схема размещения нестационарных торговых объектов и вносимые в нее изменения

подлежат опубликованию в [порядке](#), установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, а также размещению на официальных сайтах органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 5). Утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы (часть 6). Порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации (часть 7).

Во исполнение статьи 10 Закона № 381-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 № 772 утверждены Правила включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов (далее – Правила № 772), приказом Департамента экономического развития Вологодской области от 21.03.2014 № 74-О утвержден Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований области схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории области (далее – Порядок № 74-О).

Приведенные Правила № 772 определяют порядок включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов, утверждаемую органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно данным Правилам № 772 включение объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов осуществляется органом местного самоуправления по согласованию с федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества. Для включения объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов орган местного самоуправления направляет в органы, осуществляющие полномочия собственника имущества, заявление о включении объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов. Орган, осуществляющий полномочия собственника имущества, рассматривает поступившее заявление в течение 30 рабочих дней и принимает решение о согласовании включения объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов или об отказе в таком согласовании. О принятом решении орган, осуществляющий полномочия собственника имущества, в письменном виде сообщает органу местного самоуправления, направившему заявление.

Порядок № 74-О устанавливает процедуру разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований области схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, расположенных на территории муниципального образования.

В отношении объектов, указанных в пункте 3 статьи 39.36 ЗК РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 утвержден Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов (далее – Перечень № 1300), постановлением Правительства Вологодской области от 28.12.2015 № 1208 утвержден Порядок и условий размещения на территории Вологодской области объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов (далее – Порядок № 1208).

В Перечень № 1300 в частности включены нестационарные объекты для организации обслуживания зон отдыха населения, в том числе на пляжных территориях в прибрежных защитных полосах водных объектов (теневые навесы, аэрации, солярии, кабинки для переодевания, душевые кабинки, временные павильоны и киоски, туалеты, питьевые фонтанчики и другое оборудование, в том числе для санитарной очистки территории, пункты проката инвентаря, медицинские пункты первой помощи, площадки или поляны для пикников, танцевальные, спортивные и детские игровые площадки и городки), для размещения которых не требуется разрешения на строительство.

Порядок № 1208 устанавливает порядок и условия размещения на территории Вологодской области объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов и применяется для размещения объектов, входящих в [Перечень](#) № 1300.

Согласно Порядку № 1208 размещение объектов на землях и земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земель и земельных участков и установления сервитутов осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления муниципального образования Вологодской области, уполномоченного на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, принятого по результатам рассмотрения заявления о размещении объектов и приложенных к нему документов.

В части определения полномочий органов местного самоуправления по вопросам регулирования торговой деятельности, в том числе по вопросам размещения нестационарных торговых объектов и иных объектов, [ВИДЫ](#) которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, обращают на себя внимание требования статьей 3, 6 и 17 Закона № 381-ФЗ.

В соответствии со статьей 3 Закона № 381-ФЗ 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.

В силу статьи 6 Закона № 381-ФЗ органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Частью 3 статьи 17 Закона № 381-ФЗ закреплено, что органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли: предусматривают строительство, размещение торговых объектов в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки; 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; проводят анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей состояния торговли на территориях муниципальных образований и анализ эффективности применения мер по развитию торговой деятельности на этих территориях.

В силу норм ЗК РФ и Закона № 381-ФЗ перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования в торговой деятельности является исчерпывающим.

В соответствии с [пунктом 15 части 1 статьи 16](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

В Уставе города Череповца, утвержденном постановлением Череповецкой городской Думы от 08.08.2005 № 84 и зарегистрированном в Правительстве Вологодской области 10.08.2005 № 864 (далее – Устав города Череповца) определено, что к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для обеспечения жителей города Череповца услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (пункт 14 статьи 8).

Пунктом 42 части 1 статьи 40 Устава города Череповца установлено, что вопросы местного значения городского округа по созданию условий для обеспечения жителей города Череповца услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания относятся к полномочиям Мэрии.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ 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 принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов.

Статьей 7 Закона № 131-ФЗ установлено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (часть 1). Муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4).

Приведенные нормы Закона № 131-ФЗ не наделяют органы местного самоуправления полномочиями по принятию муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов.

С учетом изложенного, постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, и Административный [регламент](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденный постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993, приняты с нарушением полномочий органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности, поскольку, исходя из приведенных положений ЗК РФ, Закона № 381-ФЗ и Закона № 131-ФЗ, регулировать основания и порядок осуществления торговой деятельности органы местного самоуправления не вправе.

Данный вывод Комиссии Управления подтверждаются апелляционными определениями Верховного Суда Российской Федерации от 29.06.2016 № 14-АПГ16-8 и от 10.08.2016 № 83-АПГ16-5.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации своим апелляционным определением от 09.11.2016 № 49-АПГ16-40 отметил, что положениями ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотрено без предоставления земельных участков и установления сервитутов, то есть без совершения сделок по предоставлению земельных участков, и обусловлено лишь наличием схемы размещения торговых объектов, разрабатываемой и утверждаемой органом местного самоуправления.

Вопросы установления платы за пользование землей или земельными участками регламентированы ЗК РФ.

Статьей 65 ЗК РФ определено, что использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается [законодательством](#) Российской Федерации о налогах и сборах. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

Для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Кадастровая стоимость с учетом требований ЗК РФ может применяться при заключении договора купли-продажи земельного участка (статья 39.4.), а также при определении начальной цены аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка (статья 39.4.).

При толковании данной нормы ЗК РФ Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» отметил, что кадастровая стоимость земельных участков и отдельных объектов недвижимого имущества устанавливается для целей налогообложения и в иных, предусмотренных федеральными законами случаях ([пункт 5 статьи 65](#) Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), [статьи 375, 390, 402](#) Налогового кодекса Российской Федерации, [глава III.1](#) Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Отсюда следует, что перечень оснований, определяющих принцип платности земель, является исчерпывающим.

В части установления платы за размещение нестационарных торговых объектов Минэкономразвития России своим письмом от 14.10.2016 № Д23и-4886 обратил внимание на то, что разрешение на использование земельных участков, ни схема размещения объектов, ни договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции не являются правоустанавливающими документами на земельный участок, в том смысле, что они не порождают вещные права, подлежащие государственной регистрации, разрешая лишь ограниченное пользование и владение земельным участком. В свою очередь, именно наличие у лица разрешения на использование земельных участков (договора на установку рекламных конструкций, схемы размещения торговых объектов) позволяет ему использовать земельный участок без принятия со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления решения о предоставлении земельных участков или заключения с указанными органами каких-либо договоров. Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута во всех случаях, предусмотренных [статьей 39.33](#) ЗК РФ, осуществляется бесплатно.

В соответствии с пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли» предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам предоставлено право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством.

ЗК РФ и Законом № 381-ФЗ также не предусмотрено выдача каких-либо разрешений на размещение нестационарных торговых объектов, в том числе в отношении объектов развозной и разносной торговли.

Анализ приведенных требований Закона № 381-ФЗ, ЗК РФ и нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что при использовании земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения нестационарных торговых объектов и иных объектов, **ВИДЫ** которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, органы местного самоуправления ограничены в своих полномочиях.

Органы местного самоуправления не наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию данных отношений.

Органы местного самоуправления не имеют право принимать муниципальные правовые акты, устанавливающие положения, порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению, в том числе по заключению договоров о размещении, установлению платности и выдачи разрешений на данные объекты.

Согласно пунктам 1, 2 и 9 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются:

- введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

- установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг;

Таким образом, Комиссия Управления приходит к заключению о том, что Мэрией города Череповца и Комитетом по управлению имуществом города Череповца нарушены требования пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 48.1. Закона о защите конкуренции копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в рассмотрении дела.

Председатель Комиссии Управления

Н.В. Мерзлякова

Члены Комиссии Управления:

отсутствует

С.В. Осипов

отсутствует

Ю.Р. Васянович

О.Н. Сучков

А.О. Буцев

