

## РЕШЕНИЕ

### по делу № 35-07/13 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «09» июля 2013 года.

В полном объеме решение изготовлено «24» июля 2013 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя

Комиссии: Козловой А.А. - руководителя Челябинского УФАС России;

Членов  
Комиссии: Соболевской Т.М. - начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

ведущего специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти  
Пазуха З.В. - Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 36-07/13 по признакам нарушения Управлением гражданской защиты города Челябинска частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), Управлением гражданской защиты города Челябинска и ООО «Империал» пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции,

### УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) из прокуратуры Ленинского района г. Челябинска поступили материалы проверки соблюдения законодательства при организации и эксплуатации пляжей Управлением гражданской защиты г. Челябинска.

**При рассмотрении материалов дела Челябинским УФАС России установлено, что** Управлением гражданской защиты города Челябинска в соответствии с договором совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 ООО «Империал» (сроком действия пять лет) были переданы функции органа местного самоуправления по содержанию и эксплуатации пляжей, указанные договоры заключены в отсутствие конкурентных процедур, что содержит признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15, пункта 4 статьи 16 Закона о защите

конкуренции, поскольку данные действия создают преимущественные условия деятельности ООО «Империал» и могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции.

Управление гражданской защиты города Челябинска представило письменные пояснения и на заседании Комиссии пояснило следующее.

Управление гражданской защиты города Челябинска является структурным подразделением – отраслевым (функциональным) органом Администрации города, осуществляет в пределах своей компетенции в том числе эксплуатацию и благоустройство муниципальных пляжей.

Управлением заключен договор № 40.010 от 01.06.2010 с ООО «Империал», на основании которого стороны приняли обязательства по совместному использованию и содержанию территории городского пляжа, расположенного по ул. Новороссийской в Ленинском районе, города Челябинска (озеро Смолино), площадью 1,3611 га для организации массового отдыха населения.

Указанный договор направлен на создание условий для массового отдыха жителей городского округа, организации обустройства мест массового отдыха населения, осуществлению мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

Согласно пункту 2.4 указанного договора ООО «Империал» может размещать и эксплуатировать на территории временные некапитальные объекты в порядке, предусмотренном решением Челябинской городской Думы от 26.05.2009 № 3/10.

Вместе с тем, согласно пояснениям Управления гражданской защиты города Челябинска, орган местного самоуправления не обладает информацией о хозяйствующих субъектах, осуществляющих деятельность на территории пляжа.

Распоряжением Главы города ежегодно утверждается план мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах города Челябинска, которое размещается на официальном сайте Администрации города в сети Интернет.

Согласно пояснениям представителей Управления, в соответствии с Ведомственной структурой расходов бюджета города Челябинска финансовые средства на эксплуатацию и благоустройство мест организованного купания людей на водных объектах города Челябинска предусмотрены не были.

На основании изложенного, Управление гражданской защиты города Челябинска полагает, что заключение договора № 40.010 от 01.06.2010 с ООО «Империал» не противоречит действующему законодательству, в том числе статьям 15, 16 Закона о защите конкуренции, и не приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

ООО «Империал» представило следующие письменные пояснения и на заседании Комиссии пояснило следующее.

ООО «Империал» полагает, что договор о совместном использовании и содержании городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 не позволяет сделать вывод о том, что Управление гражданской защиты города Челябинска получило на

основании указанного договора право на извлечение прибыли, а ООО «Империал» наделено правами органа местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 2.4 договора о совместном использовании и содержании городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 ООО «Империал» не имеет каких-либо исключительных прав на осуществление деятельности по размещению и эксплуатации временных некапитальных объектов. Кроме того, на ООО «Империал» возложена обязанность соблюдать решение Челябинской городской Думы, водного и градостроительного законодательства.

ООО «Империал» полагает, что в силу статьи 49 Гражданского кодекса РФ имеет право на осуществление любых видов деятельности, не запрещенных законом, в том числе вправе заключать договоры о совместном использовании и содержании городского пляжа, поскольку такие договоры не могут быть отнесены к числу соглашений, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, кроме того, такие договоры не наделяют общество правами органа местного самоуправления.

Согласно пояснениям ООО «Империал» на земельном участке, предназначенном для благоустройства пляжа, отсутствуют временные некапитальные объекты для предоставления услуг населению по продаже продуктов питания, напитков, по прокату спортивного инвентаря, лодок, катамаранов, платанные услуги населению не оказывались.

В рамках исполнения договора № 40.010 от 01.06.2010 ООО «Империал» были выполнены работы по установке и покраске забора, очистке территории, завозу и планировке песка, обрезке деревьев, ежедневной уборке мусора, вывозу мусора, охране территории.

Согласно пояснения представителя ООО «Империал» заключение договора о совместном использовании и содержании городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 представляло для организации интерес, поскольку указанная территория пляжа граничит с земельным участком, принадлежащем на праве собственности ОАО «ЧТПЗ», на котором ООО «Империал» размещены объекты (баня, беседки, кафе, зонты, лежаки, батут) на основании договора безвозмездного срочного пользования земельным участком.

В связи с чем, ООО «Империал» полагает, что в действиях организации и органов местного самоуправления отсутствуют нарушения статей 15, 16 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев материалы дела, выслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив письменные пояснения, Комиссия пришла к следующим выводам.

Распоряжением Администрации г. Челябинска от 08.12.2009 № 5554-д Управлению гражданской защиты г. Челябинска на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставлен земельный участок (кадастровый номер <...> :36:0000000:561) площадью 1,3611 га для эксплуатации и благоустройства городского пляжа по ул. Новороссийской в Ленинском районе г. Челябинска.

Согласно указанному распоряжению землепользователь обязан при выявлении посторонних землепользователей сообщить об этом в Комитет по управлению

имуществом и земельным отношениям г. Челябинска (далее – Комитет) в течение одного месяца, а также заключить с администрацией Ленинского района договор на благоустройство и санитарное содержание территории.

В соответствии со Свидетельством о государственной регистрации права от 18.03.2010 за Управлением гражданской защиты зарегистрировано право постоянного бессрочного пользования земельным участком с кадастровым номером 74:36:0000000:561.

Управлением гражданской защиты г. Челябинска заключен предварительный договор № 5 от 10.06.2009 с ООО «Империал», предметом которого являются взаимные обязательства по совместному использованию и содержанию территории городского пляжа, расположенного на ул. Новороссийской в Ленинском районе г. Челябинска (о. Смолино), площадью 1,7426 га, указанный договор действует до подписания сторонами основного договора совместного использования и содержания городского пляжа.

Между Управлением гражданской защиты г. Челябинска и ООО «Империал» заключен договор № 40.010 от 01.06.2010 совместного использования и содержания городского пляжа, расположенного на ул. Новороссийской в Ленинском районе г. Челябинска (о. Смолино), площадью 1,3611 га на срок 5 лет; предварительный договор № 5 от 10.06.2009 утрачивает силу с момента подписания данного договора (пункт 3.2 договора).

1. В соответствии с пунктом 9 Положения об Управлении гражданской защиты города Челябинска (утверждено Решением Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25) Управление создано в целях решения вопросов местного значения города Челябинска, к которым относятся:

1) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах города;

2) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах города;

3) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

4) содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории города;

5) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

В соответствии с решением Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25 к функциям Управления отнесена эксплуатация и благоустройство муниципальных пляжей.

Согласно пунктам 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №

131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья отнесено к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с пунктом 1.1 Договора № 40.010 от 01.06.2010 предметом договора являются взаимные обязательства по совместному использованию и содержанию территории городского пляжа для организации массового отдыха населения.

ООО «Империал» обязуется осуществлять:

- мероприятия по благоустройству и санитарной очистке территории самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными организациями (п. 2.2.3 договора);

- круглосуточную охрану территории (п.2.2.4 договора);

- мероприятия, направленные на сохранность оборудования спасательного поста, объектов санитарно-гигиенического назначения, информационного обеспечения и других объектов на территории (п. 2.2.7 договора).

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о размещении заказов) под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Согласно части 2 статьи 10 Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных данным законом.

Таким образом, организация в границах городского округа содержания и благоустройства территории городского пляжа отнесена к муниципальным нуждам.

Размещение заказов на выполнение работ (оказание услуг) по организации в границах городского округа содержания и благоустройства территории городского пляжа в целях обеспечения муниципальных нужд должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

Согласно письменным пояснениям ООО «Империал» (вх. от 08.07.2013 № 7853) организация во исполнение договора № 40.010 от 01.06.2010 установила и покрасила забор, очищает территорию, завозит и укладывает песок, обрезает деревья, осуществляет ежедневную уборку мусора, вывозит мусор, охраняет территорию, заключила договор на благоустройство и санитарное содержание земельного участка с кадастровым номером 74:36:0000000:561. Кроме того, в

материалах дела имеется договор № ВР7-000418 от 19.05.2011, заключенный ООО «Империал» с МУП «Городской экологический центр», возмездного оказания услуг по вывозу (транспортировке) и размещению отходов потребления.

Довод представителей Управления гражданской защиты о том, что содержание и благоустройство территории городского пляжа без проведения торгов не является нарушением действующего законодательства, поскольку осуществлялось за счет средств хозяйствующего субъекта, не могут быть приняты во внимание по следующим основаниям.

Работы (услуги) по содержанию и благоустройству территории городского пляжа с целью решения вопросов местного значения по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения относятся к муниципальным нуждам.

Муниципальные нужды обеспечиваются за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Осуществление оплаты ООО «Империал» завоза и укладки, услуг по уборке мусора, охране территории за счет собственных средств, отсутствие в местном в бюджете средств, предусмотренных на содержание и благоустройство территории пляжа, не исключают того, что необходимость осуществления указанных мероприятий относится к потребностям муниципального образования, то есть к муниципальным нуждам.

Кроме того, Решение Челябинской городской Думы от 22.04.2008 № 31/21 «О внесении изменений в решение Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25...», а также распоряжение Администрации г. Челябинска от 08.12.2009 № 5554-д не содержат положений, предусматривающих возможность передачи полномочий иному лицу, хозяйствующему субъекту.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный правовой акт - решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В силу статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Таким образом, из положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ следует, что распоряжения Администрации города Челябинска обязательны к исполнению для Управления гражданской защиты города Челябинска.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов запрещается принимать акты и осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению 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.

Таким образом, Управление в нарушение распоряжения Администрации г. Челябинска от 08.12.2009 № 5554-д наделило хозяйствующего субъекта – ООО «Империял», функциями органа местного самоуправления посредством заключения договора, предусматривающего осуществление мероприятий по благоустройству и санитарной очистке, круглосуточной охране территории пляжа, мероприятий, направленных на сохранность оборудования и объектов на территории пляжа, и предоставления возможности осуществлять данную деятельность, отнесенную законодательством к муниципальным нуждам в отсутствие конкурентных процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, что создает преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности ООО «Империял» и противоречит частям 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункты 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Согласно Решению Челябинской городской Думы от 22.04.2008 № 31/21 «О внесении изменений в решение Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25...» к функциям Управления отнесена эксплуатация и благоустройство муниципальных пляжей.

Согласно пункту 12 Правил охраны жизни людей на водных объектах в Челябинской области, утвержденных Постановлением Правительства Челябинской области от 19.09.2012 N 479-П (далее - Правила охраны жизни людей на водных объектах), органы местного самоуправления Челябинской области помимо прочего:

- ежегодно, до начала купального сезона, организуют подготовку пляжей к проведению территориальными органами ГИМС технического освидетельствования и к их дальнейшему пользованию;

- создают безопасные условия для массового отдыха на водных объектах общего пользования в соответствии с настоящими Правилами, в том числе организуют муниципальные пляжи в местах традиционного массового отдыха в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями к водным объектам;

- организуют обеспечение общественного порядка в местах массового отдыха на

водных объектах;

- устанавливают места дежурства медицинского персонала (санитарных машин) для оказания помощи пострадавшим в местах массового отдыха на водных объектах.

Пунктом 3 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что организатором места массового отдыха является физическое лицо или юридическое лицо, которому предоставлено право пользования водным объектом для рекреационных целей, организации спортивного и любительского рыболовства, организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов, организовавший место массового отдыха на водном объекте орган местного самоуправления Челябинской области.

В соответствии с пунктом 16 указанных Правил организаторами мест массового отдыха ежегодно, до начала купального сезона, должно быть обеспечено проведение следующих мероприятий на пляжах:

1) получение санитарно-эпидемиологического заключения Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Челябинской области о соответствии содержания пляжа требованиям санитарного законодательства и пригодности поверхностных вод для купания;

2) лабораторный контроль за качеством воды и санитарным состоянием пляжа в соответствии с требованиями действующего законодательства (двукратно не менее чем в двух точках с интервалом в 1 неделю по санитарно-химическим и микробиологическим показателям);

3) водолазное обследование, очистка дна акваторий мест купания на глубине до 2 метров в границах заплыва и мест для прыжков в воду организациями, уполномоченными на проведение данных работ территориальным органом ГИМС;

4) согласование сроков технического освидетельствования пляжей с территориальными органами ГИМС;

5) техническое освидетельствование пляжа на годность к эксплуатации.

Пунктом 17 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что физическим и (или) юридическим лицам запрещается организация места массового отдыха, в том числе пляжа на водном объекте, без разрешительных документов (документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью), предусмотренных действующим законодательством.

Согласно пункт 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах организаторами мест массового отдыха должно быть обеспечено соблюдение правил обустройства пляжа.

Пунктом 81 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что информационные знаки устанавливаются органами местного самоуправления либо организаторами мест массового отдыха.

Таким образом, положения Правил определяют функции органа местного самоуправления, предусмотренные пунктами 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Таким образом, организатором места массового отдыха является Управление гражданской защиты г. Челябинска. Кроме того, Управление гражданской защиты г. Челябинска обязано осуществлять функции, предусмотренные пунктами 12, 16 Правил охраны жизни людей на водных объектах, являющиеся функциями органа местного самоуправления, предусмотренными пунктами 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Договоры водопользования ООО «Империал» не заключались.

Регистрация и открытие пляжей и баз-стоянок маломерных судов производится на основании Приказа МЧС РФ от 29.06.2005 N 501 (ред. от 05.04.2010) «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами» (далее – Приказ МЧС РФ № 501). Исходя из толкования пунктов 3.1-3.5, 4.1-4.4 Приказа МЧС РФ № 501, разрешения на пользование пляжами и базами-стоянок маломерных судов выдаются владельцам пляжей и баз.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 2.2.6 договора совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 ООО «Империал» обязуется ежегодно:

- получать разрешения на пользование, выдаваемое органами ГИМС;
- получать письменные заключения о санитарном состоянии территории;
- получать разрешения органов санитарно-эпидемиологического надзора о возможности использования участка акватории озера Смолино в местах купания.

Согласно пункту 2.2.2 договора совместного использования и содержания пляжей ООО «Империал» обязуется осуществлять эксплуатацию территории в соответствии с приложением 1, являющимся неотъемлемой частью договора.

Однако ответчиками указанное приложение не представлено. Вместе с тем, Управлением гражданской защиты г. Челябинска и ООО «Империал» указано, что приложения к договорам совместного использования и содержания пляжей являются типовыми.

Так, приложение № 1 «Требования к пляжу» к договору № 08.134 от 19.06.2008, следует считать приложением № 1 и к договору № 40.010 от 01.06.2010.

Согласно пункту 2 приложения 1 к договору определены требования к информационному обеспечению, а именно размещение указательных знаков и информационных табло. Пунктом 3 указанного приложения 1 к договору

установлены требования по обеспечению пляжа объектами санитарно-гигиенического назначения и т.д.

Таким образом, в результате заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 функциями органов местного самоуправления по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществлению мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья, в том числе такими как: получение разрешения на пользование, выдаваемое органами ГИМС, письменных заключений о санитарном состоянии территории, разрешения органов санитарно-эпидемиологического надзора о возможности использования участка акватории озера Смолино в местах купания, установка информационных знаков, наделен хозяйствующий субъект – ООО «Империал».

Действия Управления гражданской защиты г. Челябинска по наделению данного хозяйствующего субъекта указанными функциями органов местного самоуправления противоречат части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

3. В соответствии с пунктом 2.4 договора № 40.010 от 01.06.2010 ООО «Империал» вправе размещать и эксплуатировать на территории пляжа временные некапитальные объекты, в порядке, предусмотренном решением Челябинской городской Думы, для предоставления услуг населению по продаже продуктов питания, напитков (за исключением спиртных напитков), по прокату спортивного инвентаря, лодок, катамаранов, в соответствии с правилами, утвержденными действующим законодательством.

Согласно пояснениям Управления гражданской защиты порядок оформления документов для предоставления земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов на территории города Челябинска утвержден Решением Челябинской городской Думы от 26.05.2009 № 3/10 (далее – Порядок).

Действие Порядка распространяется на предоставление земельных участков в том числе для размещения и эксплуатации нестационарных объектов мелкорозничной торговой сети и объектов оказания услуг населению: павильонов и магазинов модульного типа, торговых киосков, торгово-остановочных комплексов, киосков бытового обслуживания, кафе (закусочных), летних залов, ярмарок, рынков, торгово-выставочных площадок, аттракционов, пунктов проката, приема вторичного сырья (пункт 4 Порядка).

Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках 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.

Пунктом 7 Порядка определено, что размещение (установка) и эксплуатация временных нестационарных объектов допускается после оформления правоустанавливающих документов на земельные участки для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов в соответствии с настоящим Порядком. Земельные участки для размещения (установки) и

эксплуатации временных нестационарных объектов предоставляются на праве аренды (пункт 8 Порядка).

Предоставление земельного участка в аренду для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта осуществляется на основании правового акта органа местного самоуправления с заключением договора аренды земельного участка.

Порядком определена следующая последовательность процедуры предоставления земельного участка: подача заявления о предоставлении земельного участка в аренду для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта с приложением типового эскизного проекта временного нестационарного объекта и элементов благоустройства, разработанного и утвержденного Главным управлением архитектуры и градостроительства Администрации города Челябинска, рассмотрение заявления, в случае принятия положительного решения о размещении (установке) временного нестационарного объекта публикуется в СМИ информация о планируемом предоставлении земельного участка для размещения временного нестационарного объекта; при поступлении заявок иных лиц на данный земельный участок, его предоставление для размещения на нем временного нестационарного объекта осуществляется по результатам торгов и т.д.

Из информации, представленной Комитетом в антимонопольный орган, следует, что в случае, если на территории пляжа г. Челябинска планируется размещение и установка временных нестационарных объектов, то соблюдение Порядка обязательно.

Материалами дела установлено, что на территории пляжа оказываются платные услуги населению.

ООО «Империал» при рассмотрении дела даны пояснения о том, что оно не взимает плату за услуги на территории городского пляжа, и им не установлены какие-либо временные некапитальные объекты.

Вместе с тем, Прокуратурой Ленинского района представлены результаты прокурорской проверки.

В материалах дела имеется схема организации пляжа на озере Смолино по ул. Новороссийской, на которой отмечены следующие проектируемые объекты: биотуалеты, мусорный контейнер, волейбольная площадка, лежаки, летнее кафе, помещение администрации, вышка для спасателей, площадка под аттракционы, беседки, детская игровая площадка, детские горки.

Согласно Характеристике городского пляжа «Прибой» по ул. Новороссийской 79 на озере Смолино, согласованной начальником Управления гражданской защиты Администрации города Челябинска, муниципальный пляж организован 01.06.2008, общая площадь – 1,3611 га.

На территории пляжа имеется следующее оборудование:

- 1 участок (вход бесплатный): спасательная вышка, водный батут, футбольная площадка, душевые кабины, раздевалки, юрта-кафе, стационарные туалеты, охраняемая автостоянка;

- 2 участок (вход платный): лежаки, зонты, беседки со скамейками, зонты из тростника, летнее кафе для взрослых, биотуалеты, раздевалки, домик для охраны, детская развлекательная площадка (2 батута, 4 качели, песочница с игрушками), сухая баня, спортивная площадка.

Кроме того, в указанной характеристике определена стоимость входного билета, а также отмечено, что арендатором является ООО «Империал».

ООО «Империал» Министерством по радиационной и экологической безопасности Челябинской области выдано предписание об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды № 7 от 06.07.2011 в связи с тем, что ООО «Империал» не обеспечен беспрепятственный доступ к водному объекту общего пользования (оз. Смолино) через территорию городского пляжа «Прибой», расположенного по ул. Новороссийской (площадью 1,3611 га), что является нарушением частей 2, 8 статьи 6 Водного кодекса РФ.

Областным государственным учреждением «Особо охраняемые природные территории Челябинской области» составлено Сообщение № 356/11/760 от 15.07.2011 о нарушении режима особой охраны на особо охраняемой природной территории регионального значения и ее охранной зоны.

Помимо этого, в материалах настоящего дела имеется письмо заместителя Главы администрации города Челябинска по городскому хозяйству (исх. от 05.07.2011 № 03-10/291/1), а также Управления гражданской защиты (исх. от 20.07.2011 № 355) на имя генерального директора ООО «Империал» о многочисленных обращениях и жалобах граждан по факту ограничения доступа их к водному объекту путем установления ограждения по периметру пляжа и взимания платы за доступ на территорию пляжа, организации стоянки на береговой полосе, что является нарушением статьи 6 Водного кодекса РФ.

В ответ на письмо Управления гражданской защиты (исх. от 20.07.2011 № 355) 27.07.2011 ООО «Империал» сообщило о том, что в период действия договора о совместном использовании и содержании городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 ООО «Империал» за собственный счет осуществило мероприятия по благоустройству и санитарной очистке территории пляжа, круглосуточно осуществляет охрану территории, закуплены и размещены на пляже лежаки, зонтики, установлены надувные батуты и аттракционы, биотуалеты, оборудованы мангальные зоны. Взимание платы на пляже производится исключительно за пользование предметами отдыха (лежаками, зонтиками, батутами и аттракционами, мангальными зонами).

В материалах дела имеется Представление Прокуратуры Ленинского района г. Челябинска об устранении нарушений водного законодательства ООО «Империал» при эксплуатации городского пляжа «Прибой», согласно которому обществом взимается плата с посетителей пляжа за вход.

Инспекция Федеральной налоговой службы по Ленинскому району г. Челябинска письмом от 26.06.2012 № 13-22/1/003513дсп проинформировало Прокуратуру Ленинского района о результатах проведения проверок. В указанном письме отмечено, что ООО «Империал» взимается плата за предоставление пляжного инвентаря, а также организовано пляжное кафе.

Кроме того, в материалах дела имеются объяснения граждан от 20.06.2012 данные УУП ОП-1 УМВД РФ по г. Челябинску, согласно которым граждане оплачивали вход на территорию пляжа «Прибой».

Из изложенных материалов и пояснений следует, что общество осуществляет на территории пляжа, в том числе с использованием водного объекта, предпринимательскую деятельность, размещает временные нестационарные объекты, что также предусмотрено пунктом 2.4 договора № 40.010 от 01.06.2010.

Документов, подтверждающих соблюдение ООО «Империал» Порядка размещения временных нестационарных объектов, в том числе акты органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для размещения временного нестационарного объекта, договоры аренды земельного участка и иных документов, не представлено.

Нахождение временных нестационарных и иных объектов, с использованием которых осуществляется коммерческая деятельность, на земельных участках, не находящихся в муниципальной собственности (например, земельный участок, принадлежащий ОАО «ЧТПЗ»), но расположенных вблизи территории пляжа, предоставленной по рассматриваемым соглашениям ООО «Империал», не исключает создание преимущественных условий при осуществлении деятельности ввиду возможности привлечения потребителей к услугам, оказываемым с использованием объектов, размещенных как на граничащих с территорией пляжа участках, так и в его границах.

По смыслу пункта 4 статьи 20 ЗК РФ заключение договоров, предусматривающих распоряжение (в том числе и в будущем) земельным участком, принадлежащим лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования, не допускается (Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 N 73 (ред. от 25.01.2013) "Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды").

Таким образом, заключение договоров аренды в отношении земельного участка, расположенного по ул. Новороссийской (озеро Смолино) в Ленинском районе г. Челябинска, действующим законодательством не допускается, поскольку указанный земельный участок принадлежит Управлению гражданской защиты на праве постоянного бессрочного пользования. В связи с чем включение в договоры совместного использования и содержания городского пляжа условия о праве размещения и эксплуатации на территории пляжа временных некапитальных объектов, противоречит Земельному кодексу РФ, и создают преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности отдельному хозяйствующему субъекту – ООО «Империал».

Заключение Управлением гражданской защиты договора № 40.010 от 01.06.2010 позволяет ООО «Империал» осуществлять предпринимательскую деятельность как на территории пляжа, так и на территории водного объекта, что создает данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с иными организациями (предпринимателями), не имеющими договорных отношений, а также возможности его заключения ввиду отсутствия информированности и препятствует выходу на товарный рынок. Указанные действия не соответствуют пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, условия соглашения между Управлением гражданской защиты и ООО «Империал» позволяют хозяйствующему субъекту использовать земельный участок и размещать именно на этом объекте временные нестационарные объекты (кафе, аттракционы и т.д.) при условии, что иные организации (предприниматели) такой возможностью не обладают.

Таким образом, Управлением гражданской защиты обеспечены условия осуществления предпринимательской деятельности ООО «Империал» в отсутствие конкуренции на рынке по организации отдыха и развлечений на территории пляжей, включающем прокат оборудования (туалетов на пляже, шезлонгов, зонтиков и т.п.), предоставление спортивно-игрового инвентаря в местах для отдыха и развлечений, например, водных велосипедов, лодок и т.п., предоставление иных услуг, в том числе розничной торговли, связанных с пляжным отдыхом, путем заключения соглашения о совместном использовании и содержании городского пляжа.

Также не может быть принят во внимание довод ответчиков о том, что информация о возможности заключения договоров совместного использования и содержания городского пляжа размещалась в СМИ, ввиду отсутствия документального подтверждения. Управлением гражданской защиты г. Челябинска не представлено документов и сведений о размещении информационного сообщения о возможности заключения договора, предусматривающего содержание и благоустройство территории пляжа, расположенного по адресу г. Челябинск, ул. Новороссийская.

Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Совокупность таких факторов, как заключение договоров совместного использования и содержания городского пляжа в отсутствие публичного информирования неопределенного круга лиц о возможности заключения указанных договоров, включение в договоры положений, предусматривающих выполнение работ (оказание услуг), отнесенных законодательством к муниципальным нуждам, несоблюдение конкурентных процедур, наделение хозяйствующего субъекта в результате заключения договоров функциями органов местного самоуправления, включение в договоры условий о возможности размещения на территории пляжа временных нестационарных объектов, размещение обществом таких объектов, и осуществление с их использованием предпринимательской деятельности, в том числе посредством предоставления в пользование третьим лицам, оказания платных услуг на территории пляжа, позволяет прийти к выводу, что договор № 40.010 от 01.06.2010 нарушает пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, поскольку обусловлен интересами

каждого из участников, их результатом явилось недопущение, ограничение, устранение конкуренции, в том числе ограничение доступа иным хозяйствующим субъектам, намеренным осуществлять предпринимательскую деятельность на территории городского пляжа в городе Челябинске, а также осуществлять работы (оказывать услуги) по благоустройству, санитарной очистке, охране территории пляжа и расположенных на ней объектов в целях обеспечения муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

В связи с чем, договор совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 между Управлением гражданской защиты города Челябинска и ООО «Империал» является антиконкурентным соглашением, поскольку заключен в отсутствие конкурентных процедур и с нарушением распоряжения Администрации г. Челябинска от 08.12.2009 № 5554-д, Правил охраны жизни людей на водных объектах, статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Необходимо отметить, что ООО «Империал» при рассмотрении настоящего дела представлен договор № 179 от 30.04.2012 безвозмездного срочного пользования земельным участком, принадлежащим на праве собственности юридическому лицу ОАО «Челябинский трубопрокатный завод». Согласно пункту 1.1 договора № 179 от 30.04.2012 в безвозмездное срочное пользование предоставляется земельный участок с кадастровым номером 74:36:0000000:613, площадью 13 316 кв.м., расположенный по адресу: Г. Челябинск, ул. Новороссийская, № 81,83, категория – земли населенных пунктов, разрешенное использование для эксплуатации нежилых зданий и сооружений культурно-спортивного комплекса. Согласно пункту 7.1 договора № 179 от 30.04.2012 договор действует с 30.04.2012 до 30.09.2012. Иных договоров в отношении данного земельного участка, действующих в 2010, 2011, 2013 годах, ООО «Империал» не представлено.

Довод Управления гражданской защиты г. Челябинска о том, что договор совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 относится к договору простого товарищества не может быть принят антимонопольным органом во внимание, поскольку согласно части 1 статья 1041 Гражданского кодекса РФ по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели. В данном случае целью заключения договора являлось использование и содержание городского пляжа, которое должно осуществляться в соответствии с действующим законодательством, в том числе с соблюдением конкурентных процедур, установленных законодательством о размещении заказов для муниципальных нужд. Управление также не обладает полномочиями по заключению договоров простого товарищества.

Помимо этого, не может быть принят во внимание довод Управления Гражданской защиты города Челябинска о том, что размещение объектов на территории пляжа осуществляется в соответствии с ГОСТ 17.1.5.02-80 «Государственный стандарт союза ССР. Охрана природы. Гидросфера. Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов» путем выделения функциональных зон, поскольку данный стандарт не содержит указаний на возможность заключения договоров совместного использования и содержания городского пляжа с хозяйствующими субъектами, кроме того зоны, в том числе зоны обслуживания (буфеты, киоски и

т.д.), спортивные зоны, должны размещаться в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

### **РЕШИЛА:**

1. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Управления гражданской защиты города Челябинска, выразившиеся в наделении функциями органов местного самоуправления по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения ООО «Империал» путем заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010.

2. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Управления гражданской защиты города Челябинска, выразившиеся в создании преимущественных условий осуществления деятельности ООО «Империал» посредством заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 при отсутствии конкурентных процедур на выполнение работ (оказание услуг), являющихся муниципальной нуждой, при организации содержания и благоустройства территории пляжа, расположенного по ул. Новороссийской, озеро Смолино в Ленинском районе г. Челябинска, что может привести к ограничению, устранению конкуренции при размещении муниципального заказа.

3. Признать соглашение о заключении договора совместного использования и содержания городского пляжа № 40.010 от 01.06.2010 между Управлением гражданской защиты города Челябинска и ООО «Империал» в отсутствие конкуренции и с нарушением требований действующего законодательства нарушающими пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

4. Выдать Управлению гражданской защиты города Челябинска и ООО «Империал» предписание о прекращении соглашения, нарушающего антимонопольное законодательство, а также о совершении действий направленных на обеспечении конкуренции.

5. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

Члены Комиссии

А.А. Козлова

Т.М. Соболевская

З.В. Пазуха

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд. Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.