

## РЕШЕНИЕ

по делу № 073-13-а

«22» марта 2013 г.

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена "20" марта 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено "22" марта 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

**Председатель Комиссии** -

**Члены Комиссии:** -

-

рассмотрев дело, возбужденного по признакам нарушения **Министерством культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края** (614000, г. Пермь, ул. Куйбышева, 14) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в т.ч. ИП Мохнаткиной Н.И. путем отказа в согласовании включения в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Перми мест размещения указанных объектов по адресу: ул. Куйбышева, 92 (письмо от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101), по основаниям, не предусмотренным действующим федеральным законодательством РФ, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли в границах г. Перми

### УСТАНОВИЛА:

25.12.2012 г. в Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России) поступило заявление ИП Мохнаткиной Н.И. (вх.№18331-12) о пересмотре решения антимонопольного органа по делу №306-12-а от 17.09.2012 г., которым признан факт нарушения Государственной инспекцией по контролю за объектами культурного наследия Пермского края п. 2 ч. 1 ст. 15

Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ИП Мохнаткиной Н.И., путем отказа в согласовании включения нестационарных торговых объектов, расположенных по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Перми (письма от 27.07.2011 г. №СЭД-16-02.2-1044, от 29.11.2011 г. №СЭД-02.2-1819) по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством РФ, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли в г. Перми.

Согласно информации, представленной ИП Мохнаткиной Н.И. на момент принятия, указанного решения в Управлении по развитию потребительского рынка администрации г. Перми (далее – Управление) находился иной документ, на основании которого Управление не включило в Схему места размещения НТО заявителя, а именно письмо Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края (далее также – Министерство) от 10.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101. Однако, данная информация УпрППР на рассмотрения дела №306-12-а не представлена.

Рассмотрев указанное заявление ИП Мохнаткиной Н.И. антимонопольный орган пришел к выводу, что, отсутствуют основания для пересмотра дела №306-12-а, т.к. представленная заявителем информация не является существенной при рассмотрении вопроса о нарушении антимонопольного законодательства со стороны Государственной инспекцией по контролю за объектами культурного наследия Пермского края, то есть, не является существенной в рамках дела №306-12-а.

При этом, учитывая, что представленная заявителем информация свидетельствует о наличии в действиях Министерства признаков нарушения антимонопольного законодательства РФ (в частности ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции) было принято решение о возбуждении настоящего дела.

В дополнительных письменных и устных пояснениях по делу от 20.03.2013 г. ИП Мохнаткина Н.И. указывает на наличие в действиях Министерства нарушения требований ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и просит выдать ответчику предписание, направленное на устранение допущенного нарушения.

В обоснование своей позиции заявитель указывает, что письменные отказы Министерства в согласовании включения мест размещения НТО по адресу г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 в Схему (от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101) от 10.01.2013 г. №СЭД-27-01-40-1) не основаны на нормах действующего федерального законодательства РФ, и, препятствуют осуществлению ею деятельности, поскольку ранее (с 1999 г.) по данному адресу располагались два, принадлежащих ей торговых объекта, которые в настоящий момент демонтированы. При этом, в качестве оснований для не включения Управлением мест размещения указанных НТО в Схему являются вышеуказанные письма Министерства.

Кроме того, ИП Мохнаткина Н.И. указывает на противоречивый характер двух вышеуказанных писем Министерства, в т.ч. в части определения Зоны охраны объектов культурного наследия, в которой находятся места размещения НТО.

В письменной и устной позиции представитель Министерства с доводами заявителя не согласен, указывает на законность и обоснованность отказов в

согласовании включения в Схему мест размещения НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92, в связи, с чем просит рассмотрение настоящего дела прекратить.

**Изучив представленные документы и информацию, выслушав доводы сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.**

В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Закон о местном самоуправлении) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами торговли является вопросом местного значения.

Согласно ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее также – Закон о торговле) органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в т.ч. разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

В силу ч.ч. 1, 3 ст. 10 Закона о торговле орган местного самоуправления, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, разрабатывает и утверждает схему размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности.

На территории Пермского края порядок разработки схемы размещения нестационарных торговых объектов утвержден Постановлением Правительства Пермского края от 11.08.2010 N 483-п (далее также – Порядок).

Пунктом 1.3.17 Порядка установлено, что Схема – это документ, состоящий из текстовой и графической частей, определяющий места размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования и содержащий сведения о виде, площади, адресных ориентирах, периоде размещения, специализации объекта, собственнике земельного участка, на котором расположен нестационарный торговый объект.

Проект Схемы разрабатывается и утверждается уполномоченным органом местного самоуправления Пермского края, определенным в соответствии с уставом муниципального образования Пермского края, в срок не позднее 1 ноября года, предшествующего году начала срока действия Схемы (п. 3.1 Порядка).

При этом, Проект согласовывается с исполнительным органом государственной власти Пермского края в области охраны объектов культурного наследия (п. 3.4.8 Порядка)

Согласно п. 3.1.4 Положения об управлении по развитию потребительского рынка администрации города Перми, утвержденного решением Пермской городской

Думы от 12.09.2006 N 211 к функциям Управления относится разработка схемы размещения нестационарных торговых объектов в порядке, установленном Правительством Пермского края, согласование проекта схемы с функциональными и территориальными органами администрации города Перми в соответствии с нормативными правовыми актами Пермского края и города Перми, рассмотрение предложения функциональных и территориальных органов администрации города Перми о внесении изменений и дополнений в схему, разработка проекта изменений и(или) дополнений в схему и согласование его с функциональными и территориальными органами администрации города Перми в соответствии с нормативными правовыми актами Пермского края и города Перми либо принятие решения об отказе в принятии предложений функциональных и территориальных органов администрации города Перми о внесении изменений и дополнений в схему.

Кроме того, на Управление возложены функции по рассмотрению обращений граждан по вопросам, входящим в компетенцию Управления (п. 3.7 Положения).

До 23.03.2012 г. уполномоченным органом государственной власти Пермского края в области охраны объектов культурного наследия являлась Инспекция (п. 1.1 Положения о Государственной инспекции по охране объектов культурного наследия Пермского края, утвержденное Постановлением Правительства Пермского края от 13.10.2009 N 729-п).

Указом Губернатора Пермского края от 30.12.2011 г. №119 «О внесении изменения в пункт 2.3 структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края, утвержденной Указом губернатора Пермского края от 29.12.2007 N 121 "Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края» Государственная инспекция по охране объектов культурного наследия Пермского края переименована в Государственную инспекцию по контролю за объектами культурного наследия Пермского края.

Согласно п. 1.1 Постановления Правительства Пермского края от 27.01.2012 N 39-п «О передаче Министерству культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края функций в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия и утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за объектами культурного наследия Пермского края» функции Инспекции по организации реализации государственной политики в области охраны объектов культурного наследия на территории Пермского края переданы Министерству культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края.

Таким образом, с 23.03.2012 г. Министерство является органом государственной власти, осуществляющим функции по согласованию проекта Схемы, разработанного Управлением.

18.05.2011 г. в Управление поступило заявление ИП Мохнаткиной Н.И. о включении в проект Схемы мест размещения двух НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92.

Письмом от 09.02.2012 г. №СЭД-26-02-87 Управление сообщило предпринимателю, что указанные в ее заявлении места размещения НТО включены в проект Схемы, который направлен на согласование в уполномоченные органы, согласно Порядка.

Впоследствии, места размещения НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 не вошли в утвержденную постановлением Администрации г. Перми от 27.09.2012 г. N 572, Схему.

Основанием, для фактического отказа в удовлетворении требований ИП Мохнаткиной Н.И., послужили письма, направленные Министерством в адрес Управления (от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101, от 10.01.2013 г. №СЭД-27-01-40-1) о невозможности включения мест размещения НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 в Схему, в связи с их нахождением в охранной зоне объекта культурного наследия «Дворец культуры им. Я. Свердлова».

Данный вывод подтверждается, в т.ч. позицией Администрации г. Перми, Управления в рамках рассмотрения Арбитражным судом Пермского края дела №А50-19922/2012.

Между тем, в силу п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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 запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Под конкуренцией, в силу п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В рассматриваемом случае конкуренция выражается, в соперничестве хозяйствующих субъектов за право оказание услуг розничной торговли наибольшему числу покупателей, в т.ч. путем размещения своих НТО на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности.

При этом, каждому хозяйствующему субъекту гарантируется право самостоятельного выбора места размещения его НТО, и направления соответствующего заявления в уполномоченный орган местного самоуправления г. Перми о включении указанного места в Схему.

В свою очередь, органы местного самоуправления, а также иные, уполномоченные, согласно Порядка, на согласование проекта Схемы органы, обязаны рассмотреть предложенные хозяйствующими субъектами места на их соответствие требованиям действующего законодательства РФ (в т.ч. «подзаконным актам», ГОСТам, СНИПам и т.п.) и в случае отсутствия нарушений включить их в Схему.

Таким образом, для соблюдения требований антимонопольного законодательства отказ Министерства в согласовании включения мест размещения НТО в Схему должен быть основан на нормах действующего федерального законодательства РФ.

Следует отметить, что в одном письме (от 10.01.2013 г. №СЭД-27-01-40-1) Министерство указывает на нахождение НТО в зоне ОЗ-1, в другом (от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101) в зоне ОЗ-2.

На заседании Комиссии Пермского УФАС России представитель Министерства уточнил, что письмо от 10.01.2013 г. составлено некорректно; НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 находятся в охранной зоне объекта культурного наследия в пределах уличных пространств и площадей (ОЗ-2).

Следовательно, основанием для не включения Управлением в Схему мест размещения НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 послужило письмо Министерства от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101, т.е. нахождение указанных НТО в зоне ОЗ-2.

Границы зон охраны объектов культурного наследия города Перми, режимы использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон утверждены Постановлением Правительства Пермского края от 15.06.2007 г. №119-п (далее также – Постановление №119-п).

Помимо прочего постановлением №119-п установлено, что в зоне ОЗ-2 разрешается установка временных объектов (павильонов, малых архитектурных форм, наружной рекламы), связанных с функционированием памятников и не нарушающих их визуальное восприятие.

Указанное Постановление принято Правительством Пермского края во исполнение требований ст.ст. 34, 35 Федерального закона от 25.06.2002 г. №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее также – Закон об объектах культурного наследия).

Согласно ч. 1, 2 ст. 34 Закона об объектах культурного наследия в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливается, в т.ч. зона охраны объекта культурного наследия, т.е. территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Кроме того, в силу ч. 2 ст. 35 Закона об объектах культуры проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории памятника или ансамбля запрещаются, за исключением работ по сохранению данного памятника или ансамбля и (или) их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей целостности памятника или ансамбля и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения.

Порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации (ч. 4 ст. 34 Закона об объектах культурного наследия).

Указанный Порядок утвержден Постановлением Правительства РФ от 26.04.2008 г. №315 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее также – Положение об охране объектов культуры).

В соответствии с п.п. в), ж) п. 10 Положения об охране объектов культуры особый режим использования земель и градостроительный регламент в границах охранной зоны устанавливаются с учетом требований об ограничении хозяйственной деятельности, необходимого для обеспечения сохранности объекта культурного наследия, в том числе запрет или ограничение размещения рекламы, вывесок, построек и объектов (автостоянок, временных построек, киосков, навесов и т.п.), а также регулирование проведения работ по озеленению; обеспечение визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде, в том числе сохранение и восстановление сложившегося в природном ландшафте соотношения открытых и закрытых пространств.

Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод, что само по себе нахождение НТО в охранной зоне объекта культурного наследия в пределах уличных пространств и площадей (ОЗ-2) не является препятствием для включения указанного места в Схему.

По мнению Пермского УФАС России, установление факта возможности размещения НТО в названном месте должно осуществляться при условии обеспечения сохранности объекта культурного наследия, и его визуального восприятия.

Между тем, Министерством в материалы настоящего дела не представлено документов, либо информации однозначно свидетельствующих, что на момент согласования проекта Схемы Министерством установлены обстоятельства свидетельствующие, что установка НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92 приведет или может создать угрозу повреждения, разрушения или уничтожения объекта культурного наследия «Дворец культуры им. Я. Свердлова», а также нарушению его визуального восприятия.

**Учитывая изложенное Комиссия Пермского УФАС России считает возможным признать в действиях Министерства нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в т.ч. ИП Мохнаткиной Н.И. путем отказа в согласовании включения в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Перми мест размещения нестационарных торговых объектов по адресу: ул. Куйбышева, 92 (письма от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101, от 10.01.2013 г. №СЭД-27-01-40-1), по основаниям, не предусмотренным действующим федеральным законодательством РФ, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли в границах г. Перми.**

Также не представлено документов, что при согласовании проекта Схемы (в части размещения НТО по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92) Министерством проводился какой либо анализ возможности наступления вышеуказанных «вредных» последствий.

Согласно пояснений представителя ответчика в Министерстве отсутствует утвержденный порядок проведения такого анализа, а решение вопросов, связанных с согласованием проекта Схемы, а также вносимых в нее изменений не сопровождается составлением актов, протоколов, и т.п., и фактически сводится к субъективному мнению специалистов органа государственной власти, основанном на личном убеждении.

Доводы Министерства, о возможности установки в данных местах торговых объектов выше человеческого роста и как следствие возможному нарушению визуального восприятия объекта культурного наследия, а также их использования в целях не связанных с функционированием указанного объекта Комиссией Пермского УФАС России отклоняются как необоснованные и неподтвержденные материалами настоящего дела.

Озвучив данные доводы, представитель Министерства не представил документов указывающих какие именно объекты (по размерам) будут установлены по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92, в случае включения названных мест в Схему, а также не указал, какой ассортимент товаров будет в последствии в них реализовываться, и, связан ли он с функционированием памятника (объекта культурного наследия).

Кроме того, необходимо учитывать, что ни Закон об объектах культурного наследия, ни Положение об охране объектов культуры, ни Постановление №119-п не содержат конкретных запретов по размещению НТО в зоне охраны объектов культурного наследия ОЗ-2, в части площади, высоты, цвета и т.п. таких объектов.

Также Постановлением 119-п не установлено, конкретных видов деятельности (групп товаров) которые в данном случае не соответствовали бы цели функционирования памятников (объектов культуры).

Оснований для прекращения рассмотрения дела № 073-13-а, предусмотренные ст. 48 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссией Пермского УФАС России не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

## **РЕШИЛА:**

1. Признать факт нарушения Министерством культуры, молодежной политики и

массовых коммуникаций Пермского ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в т.ч. ИП Мохнаткиной Н.И. путем необоснованного отказа в согласовании включения в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Перми мест размещения нестационарных торговых объектов по адресу: ул. Куйбышева, 92 (письма от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101, от 10.01.2013 г. №СЭД-27-01-40-1), по основаниям, не предусмотренным действующим федеральным законодательством РФ, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли в границах г. Перми.

**2.** Выдать Министерству культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского предписание, о прекращении нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, в частности путем отмены писем от 16.07.2012 г. №СЭД-27-01-40-101, от 10.01.2013 г. №СЭД-27-01-40-1 и повторного рассмотрения вопроса о согласовании включения в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Перми мест размещения нестационарных торговых объектов по адресу: г. Пермь, ул. Куйбышева, 92, а также направления указанной информации в Администрацию г. Перми, Управление по развитию потребительского рынка администрации г. Перми.

## **Председатель Комиссии**

## **Члены Комиссии**

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.