

Ответчик:

Стрелецкий сельский Совета
народных депутатов Тамбовского района
Тамбовской области

392540, с. Стрельцы, ул. Дружбы, д. 23а

Заинтересованное лицо:

Администрация Стрелецкого сельсовета
Тамбовского района Тамбовской области

392540, с. Стрельцы, ул. Дружбы, д. 23а

РЕШЕНИЕ №А2-9/15

г. Тамбов

Резолютивная часть решения оглашена «18» июня 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено «25» июня 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель - руководитель управления Гречишников Е.А.

члены:

заместитель руководителя - начальник отдела контроля закупок и

антимонопольного контроля органов власти Колодина Н.Н.,

заместитель начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти Иванов В.В.,

ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти Пономарева И.А.,

ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти Козлова Н.Е.,

рассмотрев дело № А2-9/15 от 21.05.2015 по признакам нарушения Стрелецким сельским Советом народных депутатов Тамбовской области (392540, с. Стрельцы, ул. Дружбы, д. 23а) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В целях осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства сотрудники Тамбовского УФАС России осуществили плановую проверку Стрелецкого сельского Совета народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области на предмет соблюдения антимонопольного законодательства, а именно - требований Закона о защите конкуренции.

В ходе проверки выявлены признаки нарушения требований пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в решении Стрелецкого сельского Совета народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области от 28.01.2015 № 86 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории Стрелецкого сельсовета».

Тамбовское УФАС России по собственной инициативе возбудило настоящее дело по материалам проверки.

На рассмотрении дела 18 июня 2015 года присутствовал представитель администрации Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области <...>, действующий на основании доверенности.

Представители Стрелецкого сельского Совета народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области на рассмотрение дела не явились, сельсовет уведомлен надлежащим образом.

Представитель администрации Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области на рассмотрении дела сообщил, что Правила по благоустройству и содержанию территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области, утвержденные решением Стрелецкого сельского Совета народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области от 28.01.2015 № 86, принимались в соответствии с Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке

норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований.

Комиссия Тамбовского УФАС России, изучив материалы дела, исследовав представленные доказательства, заслушав представителей, проведя анализ и оценку обстоятельств дела, пришла к следующим выводам.

На территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области действует нормативный правовой акт - Правила благоустройства территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области (далее - Правила благоустройства), утверждённые решением Стрелецкого сельского Совета народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области от 28.01.2015 № 86 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области».

Пунктом 1.1 раздела 1 «Общие положения» Правил благоустройства установлено, что настоящие правила благоустройства, уборки и санитарного содержания территории Стрелецкого сельсовета разработаны с целью обеспечения должного санитарно-эстетического состояния территорий населенных пунктов Стрелецкого сельсовета в соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», законами Тамбовской области, санитарными правилами, техническими противопожарными и другими нормативными актами.

Правила благоустройства обязательны для всех физических и юридических лиц, независимо от их организационно-правовых форм.

Раздел 2 Правил благоустройства устанавливает для юридических, должностных и физических лиц обязанность соблюдать чистоту и поддерживать порядок на всей территории поселения, в том числе и на территориях частных домовладений.

Пунктом 2.1 раздела 2 Правил благоустройства установлено, что юридические и должностные лица в целях выполнения Правил по содержанию и благоустройству территорий Стрелецкого сельсовета обязаны: издавать правовой акт, определяющий ответственных за организацию и выполнение Правил, предусматривающий порядок уборки и содержания территории и объектов благоустройства; разработать инструкции или внести в должностные обязанности положения, определяющие порядок уборки и содержания территории и объектов благоустройства; обеспечить (при необходимости заключить договоры со специализированными предприятиями) сбор, вывоз и утилизацию отходов и мусора.

Пунктом 2.3 Правил благоустройства установлено, что юридические и физические лица производят систематическую уборку, в соответствии с санитарными нормами и правилами, (ручную, механическую) жилых, социальных, административных, промышленных, торговых и прочих зданий и строений, дворовых территорий и прилегающих к ним закрепленных территорий; скверов, бульваров, улиц и площадей со своевременным вывозом мусора в специально отведенные места, в зимнее время расчистку от снега дорог и пешеходных

дорожек.

Пунктом 2.4 Правил благоустройства установлено, что определение границ уборки территорий, закрепленных за юридическими и физическими лицами, осуществляется правовыми актами администрации Стрелецкого сельсовета с составлением схематических карт уборки и уведомлением юридических и физических лиц.

Границы прилегающих территорий определены также данным пунктом 2.4 Правил благоустройства (абзац 2):

«Границу прилегающих территорий рекомендуется определять:

- на улицах с двухсторонней застройкой по длине занимаемого участка, по ширине - до оси проезжей части улицы;*
- на улицах с односторонней застройкой по длине занимаемого участка, по ширине - на всю ширину улицы, включая противоположный тротуар и 10 метров за тротуаром;*
- на дорогах, подходах и подъездных путях к промышленным организациям, а также к жилым микрорайонам, гаражам, складам и земельным участкам - по всей длине дороги, включая 10 - метровую зеленую зону;*
- на строительных площадках - территория не менее 15 метров от ограждения стройки по всему периметру;*
- для некапитальных объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения - в радиусе не менее 10 метров».*

Кроме того, данным пунктом установлено, что при отсутствии закрепленных границ юридические и физические лица производят уборку, выкос сорной и карантинной растительности, и благоустройство на своих земельных участках и прилегающих к ним территориях, в следующей зависимости:

«2.4.1 Объекты коммунального назначения (насосные, газораспределительные станции, электрические подстанции, котельные и т.д.): на площади в радиусе до 25 м;

2.4.2 Гаражи, хозяйственные постройки в зоне жилой застройки населенных пунктов: на площади в радиусе до 15 м;

2.4.3 Линии электропередач 220В: вокруг опор в радиусе 2 метров;

2.4.4 Воздушные теплотрассы и высоковольтные линии электропередач: вдоль из прохождения по 5 м в каждую сторону от теплотрассы или проекции крайнего провода;

2.4.5 Садовые, дачные и огороднические объединения, автокооперативы: на расстоянии до основных автомобильных дорог, в отсутствии таковых на площади не менее 30 метров по периметру от границ земельных участков;

2.4.6 Другие предприятия, лица, содержащие социальные, административные,

промышленные, рекреационные, торговые и прочие здания, строения и сооружения, независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности, в т.ч. палатки, павильоны, киоски, лотки и пр. - на площади до 25 м по периметру;

2.4.7 Школы, дошкольные учреждения, иные учебные заведения, а также владельцы индивидуальных жилых домов: в длину - в пределах границ их участков, в ширину - до середины улицы, площади, переулка, а при односторонней застройке до противоположной стороны улицы, включая обочину;

В случае обособленного расположения объекта: по фасаду - до середины проезжей части, с остальных сторон уборке подлежит 15 м прилегающей территории с каждой стороны.

...

2.4.8 Территории, прилегающие к акватории прибрежных вод, убираются силами и средствами предприятий и организаций, в ведении которых они находятся или закреплены. Уборке подлежит территория в радиусе 25 метров».

Пунктом 4.3 раздела 4 «Порядок содержания зеленых насаждений» Правил благоустройства установлено: *«Юридические и физические лиц, являющиеся пользователями земельных участков, обязаны сохранять и содержать все зеленые насаждения, имеющиеся на их участках, а также на прилегающих территориях».*

Анализ вышеприведенных положений Правил благоустройства позволяет Комиссии Тамбовского УФАС России прийти к выводу, что на юридических и физических лиц с. Стрельцы неправомерно возложена обязанность издавать правовой акт об ответственных лицах за организацию и выполнение Правил благоустройства и устанавливать соответствующие должностные обязанности для них (п. 2.1), а также обеспечивать своевременную и качественную очистку и уборку, организацию содержания элементов благоустройства, а также содержание и сохранность зеленых насаждений не только на земельных участках, которые принадлежат указанным лицам на праве собственности или ином вещном праве, но также на прилегающей территории, определенной в п. 2.4 Правил благоустройства, что влечет для них несение дополнительных финансовых расходов и определенных трудовых затрат.

Как видно из вышеуказанных положений Правил благоустройства границы прилегающих территорий определяются размерами, выходящими за пределы договоров аренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, пожизненного наследуемого владения и других законных прав на их пользование или распоряжение.

Соответственно, на хозяйствующие субъекты возложено бремя содержания имущества (территории), в отношении которого у них отсутствуют какие-либо законные права, а также установлены требования к ним в части обязанности принять распорядительные акты о порядке осуществления уборки территории и должностные инструкции ответственных лиц за уборку и содержание территории и объектов благоустройства.

В силу подпункта 19 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» (далее - Закон об общих принципах ОМСУ) организация благоустройства и озеленения территории поселения относится к вопросам местного значения сельского поселения.

Орган местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеет, пользуется и распоряжается муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 51 Закона об общих принципах ОМСУ).

Пунктом 2 статьи 18 Закона об общих принципах ОМСУ определено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов, в связи с чем бремя финансирования всех мероприятий по благоустройству территории сельского поселения возложено на муниципальное образование и осуществляется за счет принимаемого с этой целью бюджета сельского поселения.

Таким образом, возложение на хозяйствующих субъектов обязанности по решению за счет собственных средств вопросов местного значения неправомерно.

В соответствии со статьей 210 ГК РФ собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

По смыслу названной нормы по общему правилу именно собственник содержит принадлежащее ему имущество, что выражается в поддержании его пригодного и безопасного для эксплуатации состояния, несении соответствующих расходов.

Выполнение работ по уборке и благоустройства прилегающей территории, т.е. территории, в отношении которой у хозяйствующих субъектов отсутствуют какие-либо права, на таких лиц ни одним федеральным законодательством не возлагается.

Такая обязанность может быть предусмотрена либо на основании федерального закона, либо на основании договора, заключенного в порядке, предусмотренном ГК РФ, т.е. по взаимному согласию сторон.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2, пунктом 1 статьи 3 ГК РФ порядок осуществления права собственности, к которому относятся частные случаи несения бремени содержания имущества лицом, не являющимся собственником, определяется гражданским законодательством.

Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Следовательно, случаи несения бремени содержания имущества не собственником при нормативно-правовом регулировании могут быть установлены лишь федеральными законами, к числу которых Правила благоустройства не относятся. При отсутствии подобного федерального закона бремя содержания на не собственника может быть возложено только на договорной основе.

Аналогичная правовая позиция содержится в определении Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 12.03.2015 №А09-10816/2013.

Также является незаконным установление обязанности хозяйствующим субъектам принять распорядительные акты и должностные инструкции, определяющие порядок уборки и содержания территории и объектов благоустройств, а также ответственных лиц (п. 2.1), поскольку ни Законом об общих принципах ОМСУ, ни иными федеральными законами, не установлено право органа местного самоуправления устанавливать указанные требования и вмешиваться в организационно-распорядительную деятельность хозяйствующих субъектов.

В ходе рассмотрения дела Стрелецкий сельсовет также не указал федеральный закон, которым предусмотрена обязанность лица, не являющегося собственником или законным распорядителем, нести бремя содержания (благоустройства) прилегающей территории и право органа местного самоуправления устанавливать требования к изданию (принятию) хозяйствующим субъектам внутренних распорядительных актов, а также не доказал свое право возлагать такие обязанности.

Комиссия Тамбовского УФАС России считает не основанными на законе доводы администрации Стрелецкого сельсовета, что Правила благоустройства приняты в соответствии Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований».

В силу верховенства закона указанные выше Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований не имеют приоритета перед федеральными законами, к тому же эти методические рекомендации не зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Итак, спорные положения Правил благоустройства толкуются как обязательные к исполнению, следовательно, незаконно обязывают хозяйствующие субъекты обеспечивать содержание прилегающей территории, право распоряжения или владения которой у них отсутствует.

Также рассмотренные Правила благоустройства неправомерно обязывают их принять внутренние распорядительные документы по установлению порядка содержания и благоустройства и ответственных лиц.

За неисполнение спорных положений Правил благоустройства юридические и физические лица несут административную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Таким образом, Стрелецким сельсоветом установлены неправомерные требования к хозяйствующим субъектам, что противоречит требованиям пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку органы местного самоуправления не вправе возлагать на хозяйствующие субъекты обязанности по содержанию территорий, принадлежащих муниципальному образованию, и по принятию внутренних распорядительных актов. Это является незаконным административным барьером, создающим не предусмотренные федеральными законами препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности

хозяйствующих субъектов, что, в свою очередь, приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При нормативно-правовом регулировании органы местного самоуправления должны учитывать требования действующего федерального законодательства, в том числе гражданского и антимонопольного.

Согласно статье 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии со статьей 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Частью 1 статьи 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, 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 том числе запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам (п. 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

Комиссия Тамбовского УФАС России на основании изложенного приходит к выводу, что решение Стрелецкого сельского Совета народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области от 28.01.2015 № 86 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области» противоречит антимонопольному законодательству, так как нарушает права и охраняемые законом интересы хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагая на них обязанность по содержанию прилегающих территорий, собственниками (владельцами, распорядителями и др.) которых они не являются, а также по принятию внутренних распорядительных актов, и требования пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь [статьей 23](#), [частью 1 статьи 39](#), [частями 1 - 4 статьи 41](#), [статьей 49](#), [статьей 50](#) Закона о защите конкуренции Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать Стрелецкий сельский Совет народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при принятии решения от 28.01.2015 № 86 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области», поскольку создано необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам и возложения на них обязанностей по содержанию прилегающих территорий, не принадлежащих им на праве собственности или ином вещном праве, а также по принятию внутренних распорядительных актов по установлению порядка уборки и ответственных лиц.

2. Выдать Стрелецкому сельскому Совету народных депутатов Тамбовского района Тамбовской области предписание о прекращении **в срок до 30 июня 2015 года** нарушения антимонопольного законодательства, а именно: отменить решение от 28.01.2015 № 86 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории Стрелецкого сельсовета Тамбовского района Тамбовской области».

3. О выполнении настоящего предписания сообщить в Тамбовское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель комиссии

Е.А. Гречишникова

Члены комиссии:

Н.Н. Колодина

В.В. Иванов

И.А. Пономарева

Н.Е. Козлова

Днем принятия решения считается дата его изготовления в полном объеме.

Решение и предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения и выдачи предписания в Арбитражный суд Тамбовской

области, находящийся по адресу: 392000 г. Тамбов, ул. Пензенская, 67/12.

Исп. Пономарева И.А.

т. 72-73-44