

Мэрия города Ярославля

150000, г. Ярославль,

ул. Андропова, д. 6

<...>

АО «Центр»

150000, г. Ярославль,

ул. Депутатская, д. 7

РЕШЕНИЕ

о прекращении дела № 076/01/15-801/2020 о нарушении

антимонопольного законодательства

31 августа 2021 года г. Ярославль

Комиссия Ярославского УФАС России в составе:

председатель Комиссии – заместитель руководителя Ярославского УФАС России
Гудкевич Е.В.;

члены Комиссии: врио начальника отдела контроля органов власти и рекламы
Шарутина С.А., специалист-эксперт отдела контроля органов власти и рекламы
Артамонов А.О.,

рассмотрев материалы дела № 076/01/15-801/2020, возбужденного в отношении мэрии города Ярославля (150000, г. Ярославль, ул. Андропова, д. 6, ИНН 7601001234, ОГРН 1027600683824) **по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании дискриминационных условий при организации и проведения ярмарок на территории города Ярославля, не соответствующих их временной форме торговой деятельности в части установления сроков проведения ярмарок,**

в отсутствие представителей сторон, о месте и времени рассмотрения дела уведомленных надлежащим образом,

у с т а н о в и л а:

По результатам проверки поступившего из управления Роспотребнадзора Ярославской области обращения (вх. № 4351 от 16.04.2020) Ярославским УФАС России установлено следующее.

Согласно пункту 8 части 1 статьи 15 **Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон 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, создание дискриминационных условий.

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ) торговая деятельность это вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Закона № 381-ФЗ органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли. Указанное полномочие осуществляется органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в случае, если создание таких условий определено как вопрос местного значения законами этих субъектов Российской Федерации

Как указано в пункте 2 части 3 статьи 17 Закона № 381-ФЗ органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в числе прочего, разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее – НТО) с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов;

Под НТО в пункте 6 статьи 2 Закона № 381-ФЗ 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.

Также, как указано в части 1 статьи 11 Закона № 381-ФЗ, одной из форм организации торговли является проведение ярмарок.

В соответствии с пунктом 1 методических рекомендаций по организации ярмарочной торговли в Российской Федерации, являющихся, приложением к письму министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 03.03.2015

№ ЕВ-3949/08 (далее – Методические рекомендации по организации ярмарочной торговли в РФ) ярмарка — это самостоятельный торговый формат, представляющий собой ограниченное во времени, как правило, периодически повторяющееся торговое или торгово-праздничное мероприятие, организуемое в заранее определенном месте (на ярмарочной площадке), с установленным временем и сроком проведения, а также периодичностью (для регулярных ярмарок), на котором множество продавцов (участников ярмарки) предлагают покупателям товары (работы, услуги) в соответствии с типом (специализацией) ярмарки.

Ключевым отличием ярмарок от иных торговых форматов (кроме розничных рынков) является наличие на одной ярмарочной площадке множества самостоятельных мелких хозяйствующих субъектов и граждан, являющихся собственниками товара, которые реализуют однородные группы товаров, конкурируя друг с другом

Таким образом, размещение НТО и организация ярмарки являются самостоятельными формами организации торговой деятельности.

Закон № 381-ФЗ и принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты устанавливают различные процедуры приобретения права на размещение НТО и права на место для проведения ярмарки, а также требования, предъявляемые к торговым объектам.

Порядок организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля утверждён решением муниципалитета города Ярославля от 07.12.2015 № 629 (далее – Порядок № 629).

Согласно пункту 1.2 Порядка № 629 торговые объекты и объекты досуга подлежат размещению на основании договоров на право размещения таких объектов, **заключаемых по результатам торгов**. Торги на право размещения торговых объектов и объектов досуга проводятся в отношении мест, включенных в схемы размещения соответствующих объектов.

Как установлено пунктом 1 статьи 11 Закона № 381-ФЗ **ярмарки организуются органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее - организатор ярмарки)**. Организация ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых такие ярмарки организуются.

В пункте 2 статьи 11 Закона № 381-ФЗ указано, что **организатор ярмарки** разрабатывает и утверждает план мероприятий по организации ярмарки и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ней, а также определяет режим работы ярмарки, порядок организации ярмарки, **порядок предоставления мест для продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке.**

Таким образом, порядок предоставления места для продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке определяется организатором торгов и может быть как конкурентным, так и неконкурентным, в отличие от порядка предоставления права размещения нестационарного торгового объекта, который в силу Порядка № 629 всегда является конкурентным и проводится уполномоченным подразделением администрации мэрии города Ярославля (пункт 3 Порядка № 629).

В настоящий момент порядок предоставления мест на ярмарках на территории города Ярославля носит заявительный характер и при предъявлении всех необходимых документов место отдаётся лицу, подавшему заявку первым, что делает данный порядок неконкурентным.

Таким образом, на территории города Ярославля по настоящий момент предоставление мест на ярмарках осуществляет в неконкурентном порядке, а предоставление права на нестационарный торговый объект — посредством конкурентных процедур.

В отношении требований, предъявляемых к торговым объектам, антимонопольный орган установил следующее.

Решением муниципалитета города Ярославля от 30.01.2004 утверждены правила благоустройства территории города Ярославля (далее – Правила благоустройства территории города Ярославля).

Подпунктом 2 пункта 2.6.5 Правил благоустройства территории города Ярославля установлены требования к внешнему облику НТО: цветовое решение, процент застекления, элементы внешней декоративной подсветки.

Таких требований к местам, предоставляемым для осуществления торговой деятельности в форме ярмарок, действующее законодательство не содержит.

Таким образом, требования, предъявляемые нормативными правовыми актами, в том числе к внешнему облику НТО, подчёркивают продолжительное его нахождение в определённом для этого месте, а отсутствие их в отношении мест для ярмарок свидетельствует об их временном характере.

Вместе с тем, в силу пункта 2 статьи 11 Закона № 381 организатором ярмарок может выступать не только мэрия, но и иное лицо. Право такой организации предоставляется в соответствии с Порядком организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, утверждённым постановлением правительства Ярославской области от 01.07.2010 № 435-п (далее – Порядок № 435-п), и принятым на его основании Порядком проведения конкурса на право заключения договора на организацию ярмарки на территории города Ярославля, являющимся приложением к постановлению администрации города Ярославля от

14.04.2017 № 549 (далее – Порядок № 549).

Согласно пункту 1 Порядка № 549 организатор ярмарок, проводимых на территории города Ярославля, определяется на конкурентной основе.

На территории города Ярославля организацией проведения ярмарок занимается как мэрия города Ярославля, так АО «Центр», являющееся победителем по всем предшествующим по настоящий момент конкурсам на право организации ярмарок на территории города.

Последний конкурс, победителем которого также признано АО «Центр», проведён 16.01.2020 на основании распоряжения заместителя мэра города Ярославля по вопросам социально-экономического развития города Ярославля от 16.01.2020 № 3-рз.

Мэрией города Ярославля с АО «Центр» заключён договор на организацию ярмарок

В соответствии с приложением к договору, являющемуся неотъемлемой частью конкурсной документации на право организации ярмарок на территории города Ярославля организатором торгов установлены следующие сроки проведения ярмарок, расположенных в городе Ярославля по 88 адресам: 01.02.2020-27.02.2020; 29.02.2020-26.03.2020; 28.03.2020-23.04.2020; 25.04.2020-21.05.2020; 23.05.2020-18.06.2020; 20.06.2020-16.07.2020; 18.07.2020-13.08.2020; 15.08.2020-10.09.2020; 12.09.2020-08.10.2020; 10.10.2020-05.11.2020; 07.11.2020-03.12.2020; 05.12.2020-31.12.2020; 01.01.2020-29.01.2020.

Аналогичным образом сроки проведения ярмарок установлены в договорах на организацию ярмарок на территории города Ярославля, заключённых мэрией города Ярославля и АО «Центр» от 04.10.2019 № 4, от 28.03.2019 № 2, от 30.07.2018 № 6, от 28.02.2018 № 2.

Данные однодневные перерывы установлены в целях придания таким ярмаркам **формально временного характера**.

Таким образом, с учётом положений Закона № 183-ФЗ и Методических рекомендаций по организации ярмарочной торговли в РФ ярмарка как форма организации торговой деятельности носит временный характер, а перерывы в один день, устанавливаемые мэрией города Ярославля носят формальный характер и не обеспечивают придания ярмаркам временного характера.

При этом исполнение заключённых между мэрией города Ярославля и АО «Центр» договоров приводит к тому, что торговые места предоставляются на протяжении довольно длительного срока, в ряде случаев одним и тем же лицам непрерывно в течение года и последовательно на протяжении нескольких лет.

Так, например, на основании ряда заключённых с АО «Центр» договоров на оказание услуг по организации ярмарок ИП <...> с 20.05.2019 по дату рассмотрения обращения осуществляет торговую деятельность по адресу: г. Ярославль, в районе д. 117.

Между АО «Центр» и <...> заключены следующие договоры на предоставление домика для организации ярмарки по продаже продовольственных товаров по

адресу: г. Ярославль, ул. Революционная :

- договор № 1234-р-04 от 11.12.2018, предоставляющий право на осуществление торговли с 01.01.2019 по 31.03.2019;

договор № 1234-р-04 от 01.04.2019, предоставляющий право на осуществление торговли с 01.04.2019 по 31.12.2019;

договор № 1234-р-04 от 11.12.2019, предоставляющий право на осуществление торговли с 01.01.2020 по 31.03.2020;

Между АО «Центр» и ИП <...> заключены следующие договоры на предоставление на предоставление торгового места для организации объекта общественного питания кафе «Угли» по адресу: г. Ярославль, пл. Юности:

- договоров № 1ю-04 от 17.04.2018 на предоставление торгового места на период с 27.04.2018 по 05.03.2019;

- договор № 2ю-04 от 01.04.2019 на предоставление торгового места на период с 01.04.2019 по 17.02.2020 и др.

Фактически мэрией города Ярославля АО «Центр» предоставлена возможность осуществлять деятельность по размещению нестационарных торговых объектов и предоставлению права хозяйствующим субъектам размещать нестационарные торговые объекты без включения их в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ярославля, без соблюдения предъявляемых к нестационарным торговым объектам требований и проведения конкурентных процедур.

Указанные действия создают для лиц, которым предоставляются места для осуществления торговли на ярмарки, преимущественные условия деятельности, которые ведут к ограничению конкуренции.

Несоблюдение временного характера торговой деятельности в форме ярмарок приводит к их смешению с иной формой торговой деятельности, осуществляемой посредством заключения договора по результатам торгов на право размещения НТО, что не допустимо и затрагивает права и законные интересы лиц, получивших право на осуществление торговой деятельности по месту расположения НТО на конкурентной основе.

Исходя из определения ярмарок и различий в нормативном регулировании их организации с организацией торговли с использованием НТО, а также с учётом требований, предъявляемых к НТО, антимонопольный орган пришел к выводу о том, что отсутствие такого нормативного ограничения не может свидетельствовать о возможности проведения ярмарок, имеющих в силу своей специфики временный характер, на постоянной основе и приравнивание фактического срока их действия к сроку предоставления права на размещения НТО, иное толкование закона приводило бы к тому, что предоставление права на размещение НТО, осуществляемое в рамках конкурентных процедур, фактически не имеет смысла и нивелируется возможностью получения места для торговли на ярмарке, функционирующей с перерывом в один день. Неустановление разумных сроков проведения ярмарок в проекте договора, являющегося приложением к документации о проведении конкурса на право заключения договора на

организацию ярмарки на территории города Ярославля, является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного в адрес мэрии г. Ярославля антимонопольным органом выдано предупреждение № 06-08/13-20 (исх. № 7215/06-08 от 16.07.2020) о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Указанное предупреждение в установленный Ярославским УФАС России срок мэрией города Ярославля не исполнено.

Согласно части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

В связи с неисполнением мэрией города Ярославля предупреждения № 06-08/13-20 и на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Ярославским УФАС России возбуждено дело № 076/01/15-801/2020 о нарушении антимонопольного законодательства.

12.10.2020 в Арбитражный суд Ярославской области поступило заявление мэрии города Ярославля о признании незаконным предупреждения № 06-08/13-20.

Определением Арбитражного суда Ярославской области от 14.10.2020 по делу № А82-16887/2020 заявление мэрии города Ярославля принято к производству.

Решением Арбитражного суда Ярославской области от 08.12.2020 по делу № А82-16887/2020 предупреждение Ярославского УФАС России № 06-08/13-20 признано недействительным.

08.02.2021 Ярославское УФАС России обратилось во Второй арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой на решение Арбитражного суда Ярославской области по делу № А82-16887/2020. Апелляционная жалоба принята к производству 10.02.2021.

Постановлением Второго арбитражного апелляционного суда решение Арбитражного суда Ярославской области по делу № А82-16887/2020 оставлено без изменений, а апелляционная жалоба Ярославского УФАС России без удовлетворения.

26.05.2021 Ярославское УФАС России подало в Арбитражный суд Волго-Вятского округа кассационную жалобу по делу № А82-16887/2020, которая была принята к производству судом 31.05.2021.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа решение Арбитражного суда Ярославской области, постановление Второго арбитражного апелляционного суда по делу № А82-16887/2020 оставлены без изменения, кассационная жалоба антимонопольного органа — без удовлетворения.

Таким образом, Арбитражным судом Ярославской области, Вторым арбитражным

апелляционным судом, Арбитражным судом Волго-Вятского округа установлено, что в действиях мэрии города Ярославля, послуживших основанием для выдачи предупреждения № 06-08/13-20, отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частями 1-4 ст. 41, пунктом 1 части 1 ст. 48, частью 1 ст. 49 Федерального закона о защите конкуренции Комиссия,

р е ш и л а :

Дело № 076/01/15-801/2020 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении мэрии города Ярославля (150000, г. Ярославль, ул. Андропова, д. 6, ИНН 7601001234, ОГРН 1027600683824) **по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15** Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», прекратить.

Председатель Комиссии Е.В. Гудкевич

Члены Комиссии С.А. Шарутина

А.О. Артамонов