ИП-06/892 от 28.01.2020

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения; предупреждает нарушения антимонопольного законодательства; осуществляет государственный контроль за экономической концентрацией в сфере использования земли, недр, водных и других природных ресурсов федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными лицами.

В целях реализации своих функций и целей, административный орган наделен рядом полномочий, определенных ст. 23 Закона о защите конкуренции, в числе которых - недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

В соответствии с п. 6 Положения о Территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы № 649/15 от 23.07.2015 территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

Татарстанским УФАС России был проведен анализ рынка наружной рекламы муниципального образования г. Казань.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в адрес Исполнительного комитета муниципального образования г. Набережные Челны (далее - Исполнительный комитет) был направлен запрос информации (исх. № ИП-06/12611 от 23.08.2019, № ИП-06/14564 от 22.09.2019).

По итогам рассмотрения и изучения документов, представленных Исполнительным комитетом муниципального образования г. Набережные Челны, были установлены следующие обстоятельства.

В силу части 5.8 статьи 19 Федерального закона от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе» (далее также – Закон о рекламе) органы местного самоуправления муниципальных районов или городских округов утверждают схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности. Схема размещения рекламных конструкций является документом, определяющим места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах.

Постановлением Исполнительного комитета №933 от 17.02.2014 «Об утверждении схемы размещения рекламных конструкций на территории города Набережные Челны» утверждена схема размещения рекламных конструкций (далее- схема). Согласно представленной Исполнительным комитетом муниципального образования город Набережные Челны действующей схеме и сведений о

размещаемых рекламных конструкция на территории г. Набережные Челны, на территории муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан всего 966 обозначенных точек под рекламные конструкции.

Схема предполагает следующие виды рекламных конструкций:

- щитовая конструкция (3м х 6м - 2 стороны, 3м х 6м - 3 стороны и состоящая из 11 отдельных информационных полей размером 1.5м х12м);

- афишная конструкция;

- стела;

- фоновая конструкция.

Из представленного Исполнительным комитетом реестра действующих разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории города Набережные Челны следует, что всего было выдано разрешений на установку рекламных конструкций в количестве 457 шт, 426 из которых расположены на муниципальной земле, 31 - на частной.

Согласно информации, предоставленной Исполнительным комитетом, на территории города Набережные Челны всего 357 мест остановок общественного транспорта, которые обслуживаются МУП «ПАД» на основании муниципальных контрактов на выполнение работ по текущему содержанию, ремонту и техническому обслуживанию автомобильных дорог местного значения и подземных переходов, в рамках которых проводится уборка и обслуживание остановочных павильонов.

Причем, некоторые остановочные павильоны предусматривают размещение рекламных информационных полей.

В сведениях о размещаемых рекламных конструкциях, прилагаемых к схеме размещения рекламных конструкций на территории города Набережные Челны, тип, вид рекламной конструкции на остановочном павильоне указан как фоновая конструкция (фоновые конструкции).

Рекламные информационные поля, устанавливаемые на конструкции остановочного павильона, согласно Положению о порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан, утвержденному Решением Городского Совета от 30.05.2013 № 25/8, являются фоновыми конструкциями. При этом сами остановочные павильоны рекламными конструкциями не являются.

В силу части 1 статьи 19 Закона о рекламе распространение наружной рекламы с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, воздушных шаров, аэростатов и иных технических средств стабильного территориального размещения (далее – рекламных конструкций), монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта осуществляется владельцем рекламной конструкции, являющимся рекламораспространителем, с соблюдением требований данной

статьи.

Установка и эксплуатация рекламной конструкции осуществляется ее владельцем по договору с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция, либо с лицом, управомоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором.

В соответствии с ч. 5.1 ст. 19 Закона о рекламе заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Форма проведения торгов (аукцион или конкурс) устанавливается органами государственной власти или представительными органами муниципальных образований.

Таким образом, часть 5.1 статьи 19 Закона о рекламе устанавливает единственный способ заключения договоров на установку рекламных конструкций на земельном участке, здании, недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности – торги, и не содержит каких-либо исключений.

Частью 9 статьи 19 Закона о рекламе предусмотрено, что установка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения на установку рекламной конструкции, выдаваемого на основании заявления собственника или иного указанного в частях 5-7 статьи 19 Закона о рекламе законного владельца соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществить установку рекламной конструкции.

Таким образом, необходимыми условиями установки рекламной конструкции являются разрешение, выдаваемое органом местного самоуправления, на территории которого предполагается осуществить её установку, и договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, заключенный ранее выдачи соответствующего разрешения на основании проведения процедуры торгов.

Решением Горсовета муниципального образования "г. Набережные Челны" от 30.05.2013 N 25/8 утверждено Положение о порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан (далее также – Положение от 30.05.2013 N 25/8).

Положением от 30.05.2013 N 25/8устанавливаются общие требования к рекламным конструкциям, их установке и эксплуатации, оформлению разрешительных документов на их установку и эксплуатацию.

Согласно пункту 42 Положения от 30.05.2013 N 25/8 договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в муниципальной собственности города Набережные Челны, либо на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, заключается Исполнительным комитетом города

Набережные Челны на основе торгов.

На территории г. Набережные Челны Схемой предусмотрено 120 остановочных павильонов, на которых предусматривается возможность размещения рекламной информации.

Управлением установлено, что аукцион на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на остановочных павильонах на территории города Набережные Челны был проведен 15 мая 2018 г., по результатам которого были заключены договоры в отношении 45 остановочных павильонов.

В ходе проведения контрольных мероприятий Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан был составлен акт фиксации рекламных конструкций по состоянию на 4 октября 2019 года, которым зафиксированы факты размещения рекламных информационных полей, устанавливаенных на конструкции остановочного павильона, на установку и эксплуатацию которых Исполнительным комитетом муниципального образования г. Набережные Челны не было выдано разрешения:

1) остановка «Университетская (11 комплекс), пр. Сююмбике, в сторону Нового города;

2) остановка «Форт Диалог», пр. Московский в сторону Нового города;

3) остановка «Дворец спорта», пр. Чулпан, в сторону Нового города;

4) остановка «Татарстан», пр. Сююмбике, в сторону п. ГЭС;

5) остановка «Проспект Сююмбике», пр. Сююмбике, в сторону п. ГЭС;

6) остановка «Электротехников», пр. Набережночелнинский, в сторону Нового города.

Кроме того, Татарстанским УФАС России было выявлено, что Прокуратурой г. Набережные Челны в 2019 г. проводилась проверка исполнения законодательства о рекламе при размещении и эксплуатации рекламных конструкций на остановках г. Набережные Челны, в ходе которой выявлены факты самовольной эксплуатации рекламных конструкций на следующих остановках города:

1) по пр. Сююмбике – остановка «Татарстан» в сторону Нового города, остановка «Сююмбике» в сторону пос. ГЭС, остановка «Автозаводский проспект» в сторону пос. ГЭС, остановка «ТЦ Апельсин» в сторону пос. ГЭС, остановка «Университетская» в сторону Нового города;

2) по пр. Дружбы Народов – остановка «КамПИ» в сторону пр. Московский;

3) по пр. Чулман – остановка «Профилакторий» в сторону пос. ГЭС, остановка «Боровецкое» в сторону пос. ГЭС;

4) по пр. Московский – остановка «Пр-т Вахитова в сторону пос. ГЭС, остановка «Пр-т Х. Туфана» в сторону пос. ГЭС, остановка «Пожарное депо» в сторону пос. ГЭС, остановка «Пр-т Вахитова» в сторону пос. ГЭС.

Таким образом, Управлением установлены многократные и систематические факты размещения рекламных информационных полей, устанавливаенных на конструкции остановочного павильона, на установку и эксплуатацию которых Исполнительным комитетом муниципального образования г. Набережные Челны не было выдано разрешения.

В силу Главы 2 Положения от 30.05.2013 N 25/8 Исполнительный комитет города Набережные Челны выдает предписания на демонтаж рекламных конструкций, установленных и (или) эксплуатируемых без разрешения, срок действия которого не истек;в установленных законом случаях осуществляет демонтаж рекламных конструкций, их хранение или уничтожение за счет местного бюджета; участвует в пределах своих полномочий в осуществлении контроля за соблюдением требований к установке и эксплуатации рекламных конструкций на территории города Набережные Челны.

Так, Управлением у Исполнительного комитета была запрошена информация о выданных предписаниях на демонтаж рекламных конструкций на остановках.

Как следует из пояснений Исполнительного комитета, информация по рекламным конструкциям на остановочных павильонах, эксплуатируемым без соответствующего разрешения, была направлена в муниципальное казенное учреждение «Управление административно-технической инспекции при Исполнительном комитете муниципального образования город Набережные Челны» для решения вопроса о привлечении к административной ответственности. Также сообщено, что предписания о демонтаже рекламных конструкций на остановочных павильонах не выдавались, поскольку рекламные информационные поля являются частью проекта остановочного павильона.

Информация об использовании иных способов защиты прав и интересов муниципального образования от неправомерных действий хозяйствующих субъектов, которые осуществляют предпринимательскую деятельность с использование муниципального имущества (остановочные павильоны) в отсутствие соответствующей разрешительной документации, в Управление Исполнительным комитетом не представлено.

По мнению Татарстанского УФАС России бездействие Исполнительного комитета содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства ввиду следующего.

В силу Главы 2 Положения от 30.05.2013 N 25/8Исполнительный комитет города Набережные Челнывыступает заказчиком по проведению торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в муниципальной собственности города Набережные Челны, либо на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена и определяет порядок подготовки и проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на территории города Набережные Челны.

Постановлением Исполнительного комитета муниципального образования "г. Набережные Челны" от 20.02.2014 N 1026 утвержден Порядок подготовки и проведения аукционов на право заключения договоров на установку и

эксплуатацию рекламных конструкций на территории города Набережные Челны (далее также –Порядок от 20.02.2014 N 1026).

Порядок от 20.02.2014 N 1026в соответствии со статьей 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 10 Федерального закона от 13.03.2006 N 38-ФЗ "О рекламе", пунктом 43 Положения о порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан, утвержденного решением Городского Совета от 30.05.2013 N 25/8, определяет порядок подготовки и проведения аукционов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории города Набережные Челны на земельных участках, зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в муниципальной собственности, либо на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Таким образом, в силу нормативно-правовых актов муниципального образования г. Набережные Челны Исполнительный комитет наделен полномочиями по принятию решения о проведении торгов на право заключения договора на размещение и эксплуатацию рекламных конструкций.

Как было отмечено ранее, Схема предусматривает возможность размещения рекламного информационного поля в составе 120 остановочных павильонов, вместе с тем торги на право заключения договора на размещение и эксплуатацию рекламных конструкций в составе остановки были проведены Исполнительным комитетом только в отношении 45.

Антимонопольным органом у Исполнительного комитета запрошены причины, по которым не все остановочные павильоны, на которых согласно схеме предполагается размещение рекламной информации, были отторгованы.

Согласно позиции Исполнительного комитета, часть рекламных конструкций на остановочных павильонах не была проторгована по причине несоответствия на момент проведения аукциона остановочных павильонов необходимым техническим требованиям.

По мнению Татарстанского УФАС России, указанный довод не может быть принят во внимание, так как органом местного самоуправления не приведены причины по которым потенциальные победители торгов не смогут привести соответствующие структурные элементы остановочных павильонов в соответствии с техническими требованиями. Кроме того, Исполнительный комитет не указал каким именно техническим требованиям не соответствуют остановочные павильоны.

Таким образом, по состоянию на момент выдачи настоящего предупреждения 75 остановочных павильона предназначены для размещения рекламной информации, вместе с тем в результате бездействия Исполнительного комитета выведены из гражданского оборота, доступ к ним для добросовестных хозяйствующих субъектов ограничен.

Самостоятельные действия хозяйствующего субъекта не предполагают предоставления ему Исполнительным комитетом муниципального образования г. Набережные Челны конкурентного преимущества перед иными хозяйствующими субъектами, посредством позволения размещения рекламной конструкции без

проведения торгов и без выдачи разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

Имеющиеся в распоряжении антимонопольного органа документы и сведения подтверждают, что в результате бездействия Исполнительного комитета недобросовестные хозяйствующие субъекты эксплуатируют остановочные павильоны в целях осуществления предпринимательской деятельности, что не может не влиять негативным образом на конкуренцию.

В рассматриваемом случае, в целях недопущения указанных обстоятельств и защиты интересов муниципального образования в сфере размещения наружной рекламы, поддержания и развития конкуренции на указанной товарном рынке необходимо было принять решение о проведении торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в составе остановочных павильонов г. Набережные Челны.

При наличии действующих договоров на право размещения рекламных конструкций в составе остановочных павильонов минимизируется возможность использования муниципального имущества со стороны недобросовестных хозяйствующих субъектов, так как победители торгов будут заинтересованы в охране собственных прав на использование таких остановок.

Необходимо отметить, что рынок размещения наружной рекламы на территории г. Набережные Челны является конкурентным.

Процедура проведения торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций, предусмотренная законодательством Российской Федерации о рекламе, направлена на развитие и поддержание рыночной экономики и конкурентных отношений в сфере наружной рекламы на территории регионов Российской Федерации, обеспечивает недискриминационные (равные) условия доступа всех участников экономических отношений, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере наружной рекламы, снижает барьеры входа в данную сферу экономической деятельности и вероятность создания в данном секторе экономики региона Российской Федерации условий недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Проведение органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций повышает экономическую эффективность и конкурентоспособность хозяйствующих субъектов, обеспечивает развитие и поддержание достигнутого уровня конкуренции на местном региональном уровне, а также способствует экономическому развитию всего муниципального образования.

Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 N 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы.

По итогам заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу приоритетных направлений деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в стране, состоявшемся 5

апреля 2018 года, сфера наружной рекламы включена в перечень приоритетных направлений деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации, указанных в Докладе Государственному Совету Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Пункт 7 статьи 4 ФЗ "О защите конкуренции" определяет конкуренцию как 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 соответствии с пунктом 17 статьи 4 ФЗ "О защите конкуренции" к признакам ограничения конкуренции относятся сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в

предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Исходя из характера и субъектного состава, подлежащих урегулированию отношений, торги на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций проводятся в целях предоставления равных возможностей участия лицам, ведущим бизнес в сфере рекламы, развития между ними добросовестной конкуренции; соблюдения требований законодательства о конкуренции и рекламе; обеспечения гласности и прозрачности, предотвращение коррупции при предоставлении мест для размещения рекламных конструкций на объектах недвижимости, находящихся в публичной собственности.

Деятельность уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления призвана поддерживать конкуренцию в том её виде, в каком этого требует законодательство, которое запрещает совершать действия (бездействие), принимать различного рода акты (нормативного или ненормативного характера), способные привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Необходимо отметить, что непроведение аукциона, подразумевающее состязательность участников, в случаях, когда его проведение обязательно, не может не влиять на состояние конкуренции.

Данная позиция основана, в том числе, на выводах, которые содержатся в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 N 8799/11 по делу N А66-7056/2010, а также в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 N 307КГ15-1408 о том, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Соответственно, бездействие Исполнительного комитета нарушает принципы состязательности сторон, при которых заинтересованные лица могут проявить интерес и участвовать в процедуре предоставления права на размещение и установки рекламной конструкции.

В соответствии с 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).

Таким образом, в бездействии МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан» усматриваются

признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в непринятии решения о проведении аукционов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в составе остановочных павильонов на территории города Набережные Челны.

В связи с наличием в бездействии Исполнительного комитета муниципального образования г. Набережные Челны признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости прекращения указанного нарушения путем проведении аукциона на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в составе остановочных павильонов на территории города Набережные Челны, в отношении которых на момент получения настоящего предупреждения отсутствуют действующие договоры.

Предупреждение должно быть исполнено в течение 60 дней с момента получения.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

<…> (должностное лицо)