

РЕШЕНИЕ

04 октября 2017 года
Липецк

г.

Резолютивная часть решения объявлена: 20 сентября 2017 года.

Решение в полном объеме изготовлено: 04 октября 2017 года.

Комиссия Липецкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

рассмотрела дело № 6, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» «...» («»),

УСТАНОВИЛА:

В Липецкое УФАС России поступило заявление «...» о признаках нарушения антимонопольного законодательства, в части отсутствия механизма внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций на территории г. Липецка.

В ходе рассмотрения обращения «...» Липецким УФАС России направлен запрос в «...» о необходимости представить необходимые документы и информацию.

Из анализа представленной информации установлено, что на территории города Липецка, Схемой предусмотрено размещение 518 рекламных конструкций, из них 301 конструкция на земельных участках, из которых только 2 конструкции располагаются на земельных участках, принадлежащих ООО «...», в остальных случаях рекламные конструкции располагаются на земельных участках, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности.

Кроме того, рекламные конструкции на остановочных павильонах (36 шт.) и панель-кронштейны (180 шт.) размещаются на опорах линий электропередач и остановочных павильонах собственниками или лицами уполномоченными собственниками, которых являются «...».

Таким образом, из 518 рекламных конструкций, схемой размещения рекламных конструкций в городе Липецке предусмотрено только 2 конструкции, которые размещаются на имуществе, не находящемся в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности.

Помимо прочего, в Липецкое УФАС России в соответствии с направленным запросом представлен реестр обращений юридических и физических лиц по вопросам внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования город Липецк, в соответствии с которым за период с 01.07.2014 по 01.03.2016 в департамент градостроительства и архитектуры г. Липецка поступило 15 обращений. В семи случаях заявителям (ООО «...», Филиал № 3652 ВТБ 24 (ПАО), ООО «...», ООО «...», ООО «...», «...») направлен отказ по различным причинам, в том числе и в связи с тем, что включение в схему размещения рекламных конструкций по указанному в заявлении адресу не предусмотрено (ответ на заявление ООО «...» № 4893-01-21 от 27.11.2014).

Одновременно с этим результатом рассмотрения заявлений «...» от 15.07.2014, 16.07.2014 стало включение в схему ряда рекламных конструкций «...».

Кроме того, по обращению департамента транспорта, дорог и благоустройства г. Липецка от 13.08.2015 и «...» от 27.08.2015 готовятся соответствующие изменения в схему. Аналогичные изменения готовятся по заявлению ООО «...».

Три заявления (ООО «...» от 21.12.2015 и 11.02.2016, «...» от 26.02.2016) на момент предоставления информации находились на рассмотрении.

В соответствии с требованиями ч. 5 ст. 19 закона Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее - Закон о рекламе) установка и эксплуатация рекламной конструкции осуществляются ее владельцем по договору с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция, либо с лицом, уполномоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором. Заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции осуществляется в соответствии с нормами настоящего Федерального закона и гражданского законодательства.

Согласно требованиям ч. 5.8 ст. 19 Закона 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.

Схема размещения рекламных конструкций должна соответствовать документам территориального планирования и обеспечивать соблюдение внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, требований безопасности и содержать карты размещения рекламных конструкций с указанием типов и видов рекламных конструкций, площади информационных полей и технических характеристик рекламных конструкций.

Схема размещения рекламных конструкций и вносимые в нее изменения подлежат предварительному согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

Схема размещения рекламных конструкций и вносимые в нее изменения подлежат опубликованию (обнародованию) в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, и размещению на официальном сайте органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Исходя из требований данной нормы органы местного самоуправления муниципальных районов или городских округов разрабатывают, утверждают и вносят изменения в схемы размещения рекламных конструкций и направляют их в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации для дальнейшего согласования.

Постановлением Администрации Липецкой области от 2 декабря 2013 г. № 536 «О мерах по реализации Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» утвержден порядок согласования схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях

или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности Липецкой области или муниципальной собственности, и вносимых в нее изменений (далее Порядок).

Настоящий Порядок устанавливает механизм согласования схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности Липецкой области или муниципальной собственности, и вносимых в нее изменений (далее - схема размещения рекламных конструкций) на территории Липецкой области.

Управление внутренней политики Липецкой области (далее - уполномоченный орган) в течение 2 рабочих дней с даты предоставления органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Липецкой области схемы размещения рекламных конструкций направляет ее копию в исполнительные органы государственной власти Липецкой области в сфере строительства и архитектуры, дорог и транспорта, имущественных и земельных отношений (далее - исполнительные отраслевые органы) для рассмотрения и предоставления заключения на соответствие документам территориального планирования, соблюдения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, а также требований безопасности.

Исполнительные отраслевые органы рассматривают схему размещения рекламных конструкций и готовят в течение 20 дней с даты ее получения заключение о согласовании (об отказе в согласовании) схемы размещения рекламных конструкций.

Заключение о согласовании (об отказе в согласовании) схемы размещения рекламных конструкций в части вопросов, относящихся к компетенции исполнительных отраслевых органов, подписываются руководителями этих органов и направляются в уполномоченный орган.

На основании заключений, указанных в п. 4 настоящего порядка, уполномоченный орган готовит сводное заключение на схему размещения рекламных конструкций с отражением позиций исполнительных отраслевых органов.

Сводное заключение на схему размещения рекламных конструкций подписывается руководителем уполномоченного органа и представляется для рассмотрения на заседание администрации Липецкой области.

На основании протокола заседания администрации Липецкой области

уполномоченным органом принимается решение о согласовании (отказе в согласовании) схемы размещения рекламных конструкций, которое утверждается приказом уполномоченного органа.

Копия приказа уполномоченного органа направляется в адрес органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Липецкой области в срок, не превышающий 45 дней с даты предоставления схемы размещения рекламных конструкций в уполномоченный орган.

Таким образом, из системного толкования данных норм следует, что («...») согласовывает Схему в том виде, в котором ее представляют «...».

Кроме того, из представленной схемы следует, что имущество, к которому присоединяются рекламные конструкции, так или иначе находятся в собственности власти Липецкой области, либо муниципальных предприятий и учреждений.

Также стоит отметить, что из анализа реестра обращений юридических и физических лиц по вопросам внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций на территории «...», следует, что на заявления субъектов малого и среднего предпринимательства о необходимости внесения изменений в Схему, «...» направляются отказы, зачастую по субъективным причинам.

Так, например, 07.04.2016 «...» в адрес «...» направлено заявление с просьбой рассмотреть вопрос о внесении изменений в Схему размещения рекламных конструкций на «...» с целью установки щитовых рекламных конструкций (щит 3*6м.), на земельных участках, находящихся в собственности «...», которые располагаются, согласно Положению о наружной «...» в «зоне 3».

В соответствии со ст. 5 Положения о наружной рекламе «...» «зоне 3» разрешается размещение всех типов рекламных конструкций, за исключением настенных панно, размещаемых вдоль автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа город Липецк.

Однако, письмом от 29.04.2016 № Г-1407 за подписью заместителя главы администрации города Липецка - председателя департамента градостроительства и архитектуры, «...» в требованиях о внесении изменений в Схему отказано, в связи с тем, что процедура разработки, утверждения и изменения Схемы на территории муниципального образования относится к исключительным полномочиям органов местного самоуправления, которая не предусматривает возможность участия в ней собственника или иного законного владельца

соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции. Кроме того, действующая на момент направления ответа Схема не предусматривает места размещения рекламных конструкций, указанных в обращении «...».

Таким образом, в связи с недостаточностью правового регулирования порядка внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций «...» и возникающими в этой связи случаями злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления, ущемляющих права предпринимателей и препятствующих развитию малого и среднего бизнеса, что приводит к административному сокращению и даже прекращению бизнеса рядом хозяйствующих субъектов, что противоречит смыслу ст. 1 Закона о рекламе, согласно которой, целями настоящего Федерального закона являются развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, создание благоприятных условий для производства и распространения социальной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 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 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.

В соответствии с п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - 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.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 05.04.2011 № 14686/10, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1

статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В соответствии с Уставом города Липецка к компетенции администрации города Липецка относится:

- исполнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения города;
- утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории города, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории города, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Таким образом, принятие «...» решения об отказе внести изменения в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...» с целью установки щитовых рекламных конструкций (щит 3*6м.), на земельных участках, находящихся в собственности «...», которые располагаются, согласно Положению о наружной рекламе «...», в «зоне 3», а также недостаточность правового регулирования порядка внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций «...», является следствием длительного бездействия «...», в части не разработки нормативного акта регулирующего порядок внесения изменений в Схему, что создает условия и возможности для наступления последствий в виде, ограничения конкуренции и нарушает права и законные интересы хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке рекламных услуг.

В соответствии со ст. 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения. Предупреждение выдается лицам, в том числе, в случае выявления признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, в адрес «...», в связи с наличием признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, было выдано Предупреждение № 33-Р-16 о необходимости прекращения действий и бездействия по созданию условий и возможностей для наступления последствий в виде, ограничения конкуренции и нарушению прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке рекламных услуг путем разработки нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...», а также путем пересмотра решения (от 29.04.2016 № Г-1407) об отказе внести изменения в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...» по заявлению «...» с учетом требований законодательства о рекламе и направить «...» обоснованный и мотивированный ответ в срок до 27.06.2016 г.

При этом под разработкой нормативного акта понимается также и принятие действующего нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...». Разработанный, но не принятый и не действующий нормативный акт не изменит действующего положения на рынке рекламных услуг в «...».

Предупреждение № 33-Р-16 Липецкого УФАС России в части пересмотра решения об отказе внести изменения в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...» по заявлению «...» с учетом требований законодательства о рекламе «...» было исполнено.

В Липецкое УФАС России неоднократно поступали заявления из «...» о продлении срока исполнения Предупреждения № 33-Р-16 в части разработки нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...».

Однако в адрес Липецкого УФАС России поступил ответ «...» о невозможности разработки и утверждения порядка изменений в Схему в связи с отсутствием полномочий. Таким образом, Предупреждение № 33-Р-16 Липецкого УФАС России, в части разработки нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...», «...» не было исполнено.

На основании ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции Липецким УФАС России было возбуждено дело № 6 по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации в отношении «...».

В ходе рассмотрения дела в качестве третьего лица в дело было привлечено Управление внутренней политики Липецкой области.

На основании статьи 48.1 Закона о защите конкуренции в адрес лиц, участвующих в деле было направлено Заключение об обстоятельствах дела № 6 от 10 августа 2017 года.

20.09.2017 г. в адрес Липецкого УФАС России поступили возражения на заключение об обстоятельствах дела от «...».

Согласно возражениям на заключение об обстоятельствах дела, городом разработана и утверждена Схема размещения рекламных конструкций на территории «...». Также утвержден порядок выдачи разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Однако у «...», как и у остальных органов местного самоуправления, отсутствуют полномочия на принятие нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на территории «...».

Представители «...», в ходе рассмотрения дела, ссылались на наличие действующего Постановления «...» от 02.12.2013 № 536 «О мерах по реализации Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», в котором установлен Порядок согласования схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности липецкой области или муниципальной собственности, и вносимых в нее изменений.

Однако Схема поступает в «...» для согласования из «...» уже в утвержденном виде. При этом процесс утверждения Схемы размещения рекламных конструкций на территории «...» именно на уровне органов местного самоуправления неизвестен. «...» утверждает Схему по собственному усмотрению, несмотря на количество заявлений хозяйствующих субъектов о внесении изменений в Схему, и, не имея четкого алгоритма действий. Подобное поведение органов МСУ способно привести к ущемлению конкуренции на рынке рекламных услуг, а также к сокращению хозяйствующих субъектов.

Пунктом 4 статьи 48 Устава городского округа город Липецк Липецкой области Российской Федерации установлено, что в целях решения вопросов местного значения «...» представляет на утверждение городского Совета проекты планов и программ комплексного социально-экономического развития города, его бюджета, отчеты об их исполнении, проект структуры администрации города, вносит на рассмотрение городского Совета проекты нормативных правовых актов по иным вопросам.

В результате анализа действующего законодательства можно сделать вывод, что Закон о рекламе относит вопросы, связанные с размещением

наружной рекламы исключительно к компетенции органов местного самоуправления. При этом рекламные конструкции являются элементами благоустройства территории, что попадает под сферу деятельности органов местного самоуправления.

Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления в области градостроительной деятельности устанавливается Градостроительным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами. Как правило, нормативные правовые акты по вопросам градостроительных отношений принимаются представительными органами муниципальных образований и местными администрациями (о размещении средств наружной рекламы). Некоторые правовые акты муниципальных органов и должностных лиц носят не столько нормативный, сколько методический либо правоприменительный характер.

Статья 8 Градостроительного Кодекса Российской Федерации устанавливает полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. Полномочия органов местного самоуправления в названной сфере предопределяются сущностью местного самоуправления, заключающейся в том, что местное самоуправление есть самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Отсутствие четкого и прозрачного механизма внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования город Липецк, а также зачастую субъективный характер отказа внесения изменений в Схему, приводит к необоснованному ущемлению прав хозяйствующих субъектов (в том числе представителей малого и среднего предпринимательства) в процессе осуществления их хозяйствующей деятельности.

Наличие подобного механизма позволит хозяйствующим субъектам определить органы, принимающие решение о включении изменений в Схему, заранее знать возможные причины отказа и, как следствие, выполнить все необходимые условия для включения изменений в Схему. Следовательно, наличие четкого алгоритма действий хозяйствующих субъектов позволит им сократить часть убытков, которые они могут понести в результате незнания такого механизма, связанные с размещением рекламной конструкции (например изменение места размещения конструкции определенного размера в определенной территориальной зоне, изменение цветового образа, соответствующего архитектурному облику города).

Кроме того, исходя из смысла статьи 19 Закона о рекламе, а также Положения о наружной рекламе «...», утвержденного Липецким городским советом депутатов, «...» не вправе ссылаться на отсутствие полномочий по разработке нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему размещения рекламных конструкций на «...».

Проанализировав все имеющиеся в материалах дела доказательства, в ходе совещания, руководствуясь статьёй 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 наличие нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях «...» («...»), которое выразилось в создании условий и возможностей для наступления последствий в виде ограничения конкуренции и нарушения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке рекламных услуг.

2. Выдать «...» предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

3. Передать материалы дела должностному лицу Липецкого УФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в установленном законом порядке в течение 3 месяцев.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 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.

