РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения объявлена 28.05.2020 г.

Полный текст решения изготовлен 11.06.2020 г.

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

Председатель комиссии:

Т О.Л. – руководитель управления,

Члены Комиссии:

БК.Р. – заместитель руководителя;

СО.А. – начальник отдела контроля органов власти;

БЮ.С. – заместитель начальника отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 023/01/15-1985/2019 от 31.10.2019 по признакам нарушения администрацией МО г.Краснодар ч.1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Краснодарским УФАС России рассмотрены обращения уполномоченного по защите прав предпринимателей в Краснодарском крае в отношении жалобы Ассоциации РОР СРО «Союз транспортников Кубани», ООО «Максмедиа», ИП С В.М. на действия департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации МО г. Краснодар при принятии решения в срок до 01.09.2019г. рекомендовать приведение облика подвижного состава в единый стиль, посредством планомерного отказа от использования рекламы на кузове подвижного транспорта, а также утверждения

регламента информационного обеспечения подвижного состава, используемого для осуществления регулярных пассажирских перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах МО г. Краснодар.

В ходе рассмотрения обращения Краснодарским УФАС России установлено следующее.

12 июля 2019 года департаментом транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар было проведено совещание по вопросу повышения качества осуществления регулярных перевозок в муниципальном образовании город Краснодар с участием представителей перевозчиков города, в том числе с которыми заключены договоры на размещение рекламы на бортах транспортных средств.

Одним из вопросов, рассматриваемых на данном совещании, являлся вопрос отказа от использования рекламы на кузове подвижного состава, что указано в п. 1.5 протокола от 12.07.2019г. совещания по вопросу повышения качества осуществления регулярных перевозок в муниципальном образовании город Краснодар, утвержденного директором департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар А.В.О..

По итогам совещания, в соответствии с п. 1.5 вышеуказанного протокола решили: в срок до 01.09.2019г. рекомендовать приведение облика подвижного состава в единый стиль, посредством планомерного отказа от использования рекламы на кузове подвижного транспорта.

Данные действия департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар нарушают права и законные интересы хозяйствующих субъектов при осуществлении предпринимательской деятельности рекламных агентств, в том числе, связанных с размещением рекламы на бортах общественного транспорта, что противоречит части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, пункту 1 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

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

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 15 Федерального 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 запрещаются: введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров.

Департаментом транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар перевозчикам были даны рекомендации по планомерному отказу от использования рекламы на кузове подвижного транспорта в срок до 01.09.2019г., что ведет к запрету осуществляемого хозяйствующими субъектами вида деятельности рекламных агентств, включая размещение рекламы на бортах общественного транспорта и устранению конкуренции при наличии действующих с перевозчиками договоров, а также лишает дополнительного дохода самих перевозчиков от сдачи в аренду бортов общественного транспорта.

Рекомендации органа власти не могут игнорироваться хозяйствующими субъектами - перевозчиками, которым они обращены, поскольку они адресованы всем перевозчикам и содержат конкретный срок их исполнения - 01.09.2019г.

Кроме того, размещение рекламы на транспортных средствах регламентировано статьей 20 Федерального закона «О рекламе», а следовательно, запрет на размещение рекламы на транспортных средствах Федеральным законодательством не предусмотрен.

Таким образом, указанными рекомендациями Департамента установлен запрет всем перевозчикам размещать рекламу на транспорте, что препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, действующих на рынке оказания услуг рекламных агентств, в том числе по размещению рекламы на

транспорте и приведет к расторжению действующих договоров на размещение рекламы на транспортном средстве и причинению убытков как хозяйствующим субъектам, оказывающим услуги по размещению рекламы на бортах общественного транспорта, так и перевозчикам.

Данными действиями департамент транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар ограничивает конкуренцию на рынке услуг рекламных агентств, полностью исключая такой способ распространения рекламы, как реклама на транспортных средствах и с их использованием, но при этом не запрещает деятельность других рекламных агентств при распространении рекламы иными способами.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» прямо запрещено установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства отдельных товаров.

Частью 2 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции определено, что предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В связи с наличием в действиях (бездействии) департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в принятии решения в срок до 01.09.2019г. рекомендовать приведение облика подвижного состава в единый стиль, посредством планомерного отказа от использования рекламы на кузове подвижного транспорта, Краснодарское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» выдало предупреждение о необходимости прекращения указанных действий путем отмены п.1.5 протокола от 12.07.2019г. совещания по вопросу повышения качества осуществления регулярных перевозок в муниципальном образовании

город Краснодар, утвержденного директором департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар Архиповым В.О., лиц, на чью деятельность распространяются указанные рекомендации уведомить об исключении указанного пункта протокола от 12.07.2019г..

Срок выполнения предупреждения установлен до 01.10.2019г., о выполнении предупреждения сообщить в Краснодарское УФАС России в срок до 03.10.2019г..

В установленный срок предупреждение Краснодарского УФАС России не было выполнено.

17.10.2019 издан приказ №238 о возбуждении дела №023/01/15-1985/2019.

Определением от 31.10.2019 года дело №023/01/15-1985/2019 назначено к рассмотрению на 25.11.2019г.

Определением от 25.11.2019г. рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 27.01.2020г.

Определением от 27.01.2020г. рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 02.03.2020г.

Определением от 02.03.2020г. рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 13.04.2020г.

Определением от 13.04.2020г. рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 06.05.2020г.

Определением от 06.05.2020г. рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 18.05.2020г.

Определением от 06.05.2020г. рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 18.05.2020г.

18.05.2020г. в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела №023/01/15-1985/2019 в соответствии с п.3 ч.1.1 статьи 47 Федерального закона от 26.07.2006 №135 - ФЗ «О защите конкуренции» рассмотрение дела №023/01/15-1985/2019 отложено на 28.05.2020г.

При рассмотрении дела №023/01/15-1985/2019 Комиссией Краснодарского УФАС России установлено следующее.

Согласно ч.8 ст. 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135 - ФЗ «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.

Из письма департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации МО город Краснодар об исполнении предупреждения следует, что пункт 1.5 протокола совещания от 12.07.2019 носит рекомендательный характер и не возлагает на перевозчиков дополнительной обязанности по внесению изменений в стратегию их экономической деятельности, невыполнение такой рекомендации также не предусматривает каких-либо негативных правовых последствий и санкций, в свою очередь, в отношении перевозчиков, допускающих размещение рекламы после 01.09.2019 на подвижном составе, находящемся у них на праве законного владения, со стороны департамента не предпринималось мер как административного воздействия, так и гражданско-правового, влекущих для последних негативные правовые последствия. Таким образом, в настоящее время какие-либо запреты или препятствия для осуществления деятельности хозяйствующих субъектов, действующих на рынке рекламных агентств, департаментом не установлены, а услуги указанными лицами оказываются на тех же условиях, которые существовали до 01.09.2019.

Вместе с тем, количество жалоб на действия департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации МО город Краснодар на момент выдачи и исполнения предупреждения Краснодарского УФАС России увеличилось.

Лица, осуществляющие услуги по размещению рекламы на транспортных средствах, в своих жалобах указывали на то, что после проведения вышеуказанного совещания заместителем главы администрации МО г.Краснодар утвержден Регламент информационного обеспечения подвижного состава, используемого для осуществления регулярных пассажирских перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах МО г.Краснодар».

Согласно п.4.5 Регламента запрещено размещение любого вида информационных материалов как служебного, так и неслужебного характера, а также рекламных материалов, не соответствующих Регламенту на внешних бортах и стеклах транспортных средств.

Таким образом, Регламентом не предусмотрено размещение рекламы на на внешних бортах и стеклах транспортных средств.

Указанные действия органов местного самоуправления в части запретов и ограничений размещения рекламы на транспортных средствах нарушает права и законные интересы хозяйствующих субъектов при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке деятельности рекламных агентств, в том числе, связанных с размещением рекламы на бортах общественного транспорта, что противоречит части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, статье 20 Федерального закона «О рекламе».

Порядок размещения рекламы на транспортных средствах и с их использованием регламентирован статьей 20 Федерального закона «О рекламе». Федеральный закон «О рекламе» предусматривает прямой запрет на размещение рекламы на транспортных средствах только в случаях, установленных частью 3 статьи 20 Закона.

Запрет на размещение рекламы на транспортных средствах и с их использованием, предназначенных для перевозки пассажиров на городских маршрутах Федеральным законом «О рекламе не предусмотрен».

При соблюдении требований Федерального закона «О рекламе» реклама может распространяться на бортах и в салоне общественного транспорта.

Ограничения на размещение рекламы на транспорте определяет статья 20 Федерального закона «О рекламе».

Утвержденный заместителем главы муниципального образования город Краснодар Д.А.Э. Регламент информационного обеспечения подвижного состава, используемого для осуществления регулярных пассажирских перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах муниципального образования город Краснодар содержит полный запрет хозяйствующим субъектам, в том числе ООО «Максмедиа», действующим на территории города Краснодара, осуществлять деятельность по размещению рекламы на бортах общественного транспорта, а также ограничения на размещение рекламы в салоне транспортного средства, и направлен на устранение конкуренции при наличии действующих с перевозчиками договоров, а также лишает дополнительного дохода самих перевозчиков от сдачи в аренду бортов общественного транспорта.

Таким образом, пункты 4.5, 4.8, 8.1, 8.2, 8.4, 8.5 указанного Регламента,

устанавливающие запреты на размещение рекламы на транспорте и ограничения на размещение рекламы в салоне транспортного средства, препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, действующих на рынке услуг рекламных агентств по размещению рекламы на транспорте и приведут к расторжению действующих договоров на размещение рекламы на транспортных средствах, а также к причинению убытков как хозяйствующим субъектам, оказывающим услуги по размещению рекламы на общественном транспорте, так и перевозчикам.

Регламент информационного обеспечения подвижного состава, используемого для осуществления регулярных пассажирских перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах муниципального образования город Краснодар, утвержденный 05.07.2019 г. заместителем главы муниципального образования город Краснодар Дорониным А.Э., согласованный директором департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар Архиповым В.О., содержит нормы, противоречащие Федеральному закону «О рекламе», а следовательно, утверждённый Регламент в части установления запретов на размещение рекламы на транспорте и ограничений на размещение рекламы в салоне транспортных средств нарушает статью 20 Федерального закона «О рекламе».

В соответствии с ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или 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 установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров.

Федеральным законодательством не установлен прямой запрет на распространение рекламы на транспортных средствах путем ее распространения на видеомониторах.

Следовательно, Регламент ограничивает деятельность хозяйствующих субъектов в сфере размещения рекламы на городском общественном транспорте.

Вместе с тем, на заседании Комиссии Краснодарского УФАС России установлено, что департаментом транспорта и дорожного хозяйства администрации МО г. Краснодар в отношении перевозчиков (ИП Литвякова Н.Г., ООО «Технотранс-Юг», ООО «Квартет», ООО «Регион-транс», ООО «Респект», ООО «Русавтопром-Кубаньтранс», ИП Гевондян К.В., ООО «Пассажиры-Авто», ООО «Регион-транс») осуществляются действия, направленные на сокращение количества рекламы на кузове подвижного транспорта путем рассылки по электронной почте писем (тема письма: «О предоставлении сведений о размещении на бортах подвижного состава»), с приложением таблицы, содержащей графу: «План удаления рекламы на 2020г.» (прилагается), что также свидетельствует о том, что п. 1.5 протокола от 12.07.2019г. совещания носит не рекомендательный, а обязательный для исполнения характер.

В результате вышеуказанных действий департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации МО г. Краснодар и администрации МО г. Краснодар ряд перевозчиков расторгли договоры с лицами, размещающими рекламу на подвижном составе, что подтверждается информацией, представленной ООО «Максмедиа» и ИП С В.М.

Отказались от размещения рекламы на бортах транспорта 15 транспортных предприятий ().

В 2019 году для размещения рекламы использовались маршруты №№ 1, 3, 5а, 7, 11, 20, 21, 22, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 47, 48, 51, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 67, 75, 77, 78, 90, 93, 95, 101а, 105а, 106а, 110а, 115а, 121а, 131а, 136а, 146а, 150а, 157а, 170а, 182а, 186Б.

Согласно доводам ООО «Максмедиа», общее количество машин в 2019 году, на которых ООО «Максмедиа» размещалась реклама составляло 500 единиц, однако после вышеуказанных действий администрации МО г. Краснодар и департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации МО г. Краснодар для размещения рекламы общее количество машин на 2020 год, на которых ООО «Максмедиа» размещается реклама составляет менее 100 единиц.

Подобная ситуация наблюдается также и у ИП С В.М., что свидетельствует о причинно-следственной связи между поведением

органа власти и наступившими негативными последствиями для участников рынка рекламы.

Из пояснений администрации МО г. Краснодар, представленных в материалы дела в части утверждения Регламента, следует, что перевозчикам разъяснено о рекомендательном характере Регламента и о возможности использования его перевозчиками исключительно по их собственной инициативе.

Однако, данный Регламент не мог оставаться без внимания хозяйствующих субъектов - перевозчиков, поскольку администрация МО г.Краснодар является контролирующим органом .

Более того, согласно информации, представляемой Заявителями на каждое рассмотрение дела, во время рассмотрения антимонопольным органом указанных действий, департамент транспорта и дорожного хозяйства администрации МО г. Краснодар продолжает в отношении перевозчиков осуществлять действия, направленные на отказ от использования рекламы на кузове подвижного транспорта, путем рассылки по электронной почте писем (тема письма: «О предоставлении сведений о размещении на бортах подвижного состава»), с приложением таблицы, содержащей графу: «План удаления рекламы на 2020г.», что свидетельствует о намерении ответчика-департамент транспорта и дорожного хозяйства администрации МО г.Краснодар отказаться от использования рекламы на подвижном составе, тем самым затрагивая права и законные интересы третьих лиц – рекламных агентств, осуществляющих деятельность по размещению рекламы на общественном транспорте.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает **запрет на принятие актов и (или) осуществление действий (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции**, он адресован субъектам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Объектом контроля антимонопольного органа, предусмотренного вышеуказанной статьей являются в том числе действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, которыми признаются властные волеизъявления названных органов и лиц, которые не облечены в форму решения, в том числе повлекшие нарушение прав и свобод граждан и организаций или создавшие препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся

выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих надзор и контроль.

В обеспечение надлежащей конкурентной среды, единства экономического пространства законодатель устанавливает требования, направленные на недопущение со стороны указанных органов (организаций) действий (бездействия), которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Исходя из правовой позиции, изложенной в п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ №30 если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а органом (или организацией) не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу (организации) принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), то нарушение ст. 15 Закона о защите конкуренции является доказанным.

При этом достаточным основанием для вывода о нарушении ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции

В соответствии с п. 1.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010г. № 220 по делам, возбужденным по признакам нарушения ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.7 указанного Порядка.

Целью настоящего исследования является анализ состояния конкуренции при размещении рекламы на кузовах подвижного транспорта на территории МО г.Краснодар.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции анализ состояния конкуренции проведен в объеме, необходимом для принятия решения по делу № 023/01/15-1985/2019.

В целях анализа состояния конкуренции в качестве исходной информации использованы:

- материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства №023/01/15-1985/2019.

Временной интервал настоящего исследования определен с 12.07.2019 (дата проведения совещания по вопросу повышения

качества осуществления регулярных перевозок) по 28.05.2020г. включительно (окончание рассмотрения дела №023/01/15-1985/2019).

Географические границы товарного рынка: МО г. Краснодар.

Краснодарским УФАС России установлено, что количество рекламы на транспорте в 2020 г. уменьшилось по сравнению с 2019 г.

Так в январе 2020 г. количество рекламы уменьшилось на 35.77%, в феврале на 37.35%, в марте на 55.05%, в апреле на 48.39%, в мае на 75.23%.

Исходя из изложенного количество рекламы на транспорте за первые пять месяцев 2020 г. сократилась по отношению с аналогичными месяцами 2019 г. в среднем на 50.36%.

Таким образом, в действиях администрации МО г. Краснодар, а также департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар, влекущих сокращение используемой рекламы на подвижном составе, тем самым затрагивающих права и законные интересы рекламных агентств, осуществляющих деятельность по размещению рекламы на общественном транспорте установлено нарушение ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 41.1, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации МО г. Краснодар факт нарушения ч. 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Признать в действиях департамента транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар факт нарушения ч. 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
3. Выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
4. Передать материалы дела должностному лицу для принятия решения о возбуждении административного производства по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

Председатель Комиссии:

О.Л.Т

Члены Комиссии:

К.Р. Б

О.А. С

Ю.С. Б

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