

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 12-07/21 О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ), КОТОРЫЕ
СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

«18» мая 2021 года г.

Челябинск, пр. Ленина,

59

В связи с наличием в бездействии Управления культуры Администрации города Челябинска (далее — Управление), выразившемся в необеспечении контроля за деятельностью Муниципального автономного учреждения «Городской сад имени А. С. Пушкина» (далее — МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина», Учреждение) при использовании земельных участков при осуществлении последним деятельности по организации автопарковок, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в том числе пунктом 8 названной нормы, Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Управление о необходимости прекращения такого бездействия, которое содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно в срок до 24 декабря 2021 года путем принятия мер по осуществлению контроля за деятельностью МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина», в том числе в части осуществления Учреждением деятельности автопарковок самостоятельно без привлечения хозяйствующих субъектов, с ежемесячным предоставлением доказательств.

При выдаче данного Предупреждения Челябинское УФАС России основывалось на следующем.

В Челябинское УФАС России поступило обращение корреспондента Сетевого издания «74.ru» (ООО «Сеть городских порталов») по вопросу осуществления Индивидуальным предпринимателем <...> (далее – ИП <...>) деятельности платной парковки со шлагбаумом на территории земельного участка с кадастровым номером 74:36:0000000:52673, переданного МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина» на праве постоянного (бессрочного) пользования.

С целью изучения вопроса, поставленного в обращении, Челябинским УФАС России в адрес Учреждения направлен запрос о представлении документов и информации. По результатам рассмотрения поступивших материалов установлено следующее. МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина» в соответствии с пунктом 2.6 Устава вправе осуществлять деятельность, в том числе приносящую доход, по эксплуатации парковок для автотранспортных средств только на территории, закрепленной за ним. Учреждению на праве постоянного (бессрочного)

пользования предоставлен, в том числе земельный участок: категория земель: земли населенных пунктов – для эксплуатации пешеходной зоны ул. Кирова, площадью 36 492 кв. м, с кадастровым номером: 74:36:0000000:52673 (далее – Земельный участок). На Земельном участке Учреждением осуществлена организация автопарковки, адрес которой включен в Перечень частей автомобильных дорог общего пользования местного значения города Челябинска, утвержденный Постановлением Администрации города Челябинска от 16.10.2017 № 452-п.

Согласно сведениям, представленным Учреждением, с ИП <...> заключен Договор № 53 оказания услуг от 29 марта 2021 года, согласно которому Учреждение поручает, а ИП <...> принимает на себя обязательства по оказанию услуг контроля за недопущением порчи и причинения ущерба имуществу, находящемуся в оперативном управлении или на праве иного владения и пользования МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина», гражданами, находящимися на объекте: подземный пешеходный переход на пересечении улиц Кирова/Воровского/Ленина и улиц Цвиллинга/Ленина на площади Революции г. Челябинск (пункт 1.1.). Срок договора определен с 01.04.2021 по 31.05.2021 включительно. Учреждением пояснено, что необходимость заключения указанного договора вызвана поиском сотрудников для осуществления деятельности, связанной с функционированием парковки.

С 16 апреля 2021 года договор с ИП <...> расторгнут, деятельность, связанную с функционированием парковки, в настоящее время осуществляется силами МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина» самостоятельно. В силу подпунктов 7 и 18 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ земельный участок не может быть предметом аукциона, если земельный участок предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, или земельный участок является земельным участком общего пользования или расположен в границах земель общего пользования, территории общего пользования.

Таким образом, действующим законодательством, в том числе муниципальными актами, не предусмотрена возможность осуществления хозяйствующими субъектами деятельности автостоянки на земельных участках, предоставленных Учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования. Однако Учреждение, осуществляя деятельность по организации автомобильных парковок, такую возможность представило хозяйствующему субъекту – ИП <...>.

Вместе с тем, содержание договора не свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту возможности использования части земельных участков в целях размещения именно указанного количества машиномест, как и не определены ни длина, ни ширина указанной части земельных участков. Нормативно-правового и документального обоснования наличия у Учреждения потребностей в услугах, предусмотренных договором, заключенным с ИП <...>, при условии, что услуги по стоянке оказываются не Учреждению, а иным лицам и в соответствии с положениями ГК РФ оказание услуг предполагает оплату услуг исполнителю, а не заказчику, как это предусмотрено данными договорами, не представлено. Указание МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина» на факт отсутствия собственного персонала также не может быть принят в качестве правового основания заключения с хозяйствующим субъектом такого договора.

Кроме того, учитывая наличие Решения Челябинского УФАС России № 06-07/18 о

нарушении антимонопольного законодательства, в том числе по указанному факту, и Учреждение, и Управление обладали сведениями о несоответствии требованиям антимонопольного законодательства действия Учреждения по заключению договоров на оказание услуг парковки, равно и бездействию Управления по необеспечению контроля за данной деятельностью МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина». Осуществление деятельности автомобильной стоянки и парковки без использования земельного участка, на котором она располагается, невозможно.

В соответствии с действующим законодательством в целях осуществления деятельности автомобильной стоянки на территории земельного участка, находящегося в муниципальной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена, необходимо получение права аренды земельным участком, предоставление которого в соответствии с ЗК РФ осуществляется по результатам торгов. Для оказания услуг платных парковок, указанные парковки должны быть включены Администрацией в перечень и с хозяйствующим субъектом должно быть заключено концессионное соглашение или соглашение о муниципально-частном партнерстве.

Кроме того, ранее Челябинским УФАС России рассмотрено дело № 06-07/18 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении Управления, в рамках которого, в том числе рассматривался вопрос заключения Учреждением с хозяйствующими субъектами договоров, предоставляющих право осуществления последними деятельности парковок с использованием части земельных участков, переданных МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина» на праве безвозмездного (бессрочного) пользования.

По результатам рассмотрения указанного дела Комиссией Челябинского УФАС России бездействие Управления, выразившееся в неосуществлении контроля за деятельностью подведомственного Учреждения, признано нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Управлению также выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

По мнению Челябинского УФАС России, установленные обстоятельства вновь указывают на неосуществление Управлением контроля за действиями МАУ «Горсад им. А. С. Пушкина», что привело к получению ИП <...> в отсутствие правовых оснований права пользования муниципальным земельным участком, расположенным в центре города Челябинска, имеющего большой поток движения, и, как следствие, получение прибыли при осуществлении деятельности автопарковки.

Постановлением Администрации города Челябинска от 28.10.2019 № 572-П утверждено Приложение об Управлении (далее – Положение).

В соответствии с пунктом 1 Положения, Управление является отраслевым (функциональным) органом Администрации. Управление в своей деятельности руководствуется Конституции Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Челябинской области, Уставом города Челябинска, муниципальными правовыми актами города Челябинска, Положением (пункт 2). Разделом II Положения закреплены основные задачи Управления.

Так, в силу пункта 8 Положения, к основным задачам Управления относятся,

определение основных направлений развития в сфере культуры и отдыха в городе Челябинске (подпункт 1), создание условий для организации досуга и обеспечения жителей города Челябинска услугами организаций культуры (подпункт 2), создание условий для массового отдыха жителей города Челябинска и организация обустройства мест массового отдыха населения (подпункт 6).

Пункт 9 Положения устанавливает, что в целях решения поставленных задач Управление осуществляет такие функции по решению вопросов местного значения в сфере культуры, как выступление учредителем муниципальных бюджетных, казенных, автономных учреждений на основании муниципальных правовых актов города Челябинска (подпункт 1), утверждение уставов подведомственных учреждений и внесение в них изменений и дополнений (подпункт 2), планирование развития и (или) изменения сети подведомственных учреждений (подпункт 4), осуществление ведомственного контроля и координации деятельности подведомственных учреждений, в том числе контроль за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, Челябинской области, муниципальных правовых актов города Челябинска в пределах своих полномочий (подпункт 9), запрос и анализ статистической и бухгалтерской отчетности, оперативной информации от подведомственных учреждений для выполнения задач, возложенных на Управление законодательством Российской Федерации, Челябинской области, муниципальными правовыми актами города Челябинска (подпункт 10), создание условий для предоставления муниципальных услуг в подведомственных учреждениях (подпункт 24), организация предоставления муниципальных услуг в подведомственных учреждениях (подпункт 25), координация и контроль деятельности подведомственных учреждений на территории сформированных мест массового отдыха населения (подпункт 30), а также осуществление иных функций в соответствии с законодательством Российской Федерации Челябинской области, муниципальными правовыми актами города Челябинска (подпункт 39).

Согласно пункту 10 Положения, для выполнения возложенных задач и функций Управление имеет право, в числе прочего определять приоритетные направления деятельности подведомственных учреждений в развитии сферы культуры в городе Челябинске (подпункт 1), разрабатывать муниципальные программы в сфере культуры, положения о нормативном финансировании деятельности подведомственных учреждений, стратегии и концепции социокультурного развития в городе Челябинске (подпункт 2), осуществлять разработку методических материалов и рекомендаций по вопросам, отнесенных к полномочиям Управления (подпункт 5), а также осуществлять иные полномочия в пределах возложенных на Управление задач и функций (подпункт 14).

С учетом изложенного, бездействие Управления ввиду необеспечения контроля за деятельностью Учреждения при использовании муниципального имущества и земельных участков при осуществлении им деятельности по организации автопарковок противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку указанное бездействие могло привести к ограничению, устранению конкуренции, в том числе к созданию преимущественных условий отдельным хозяйствующим субъектам при предоставлении доступа к указанным ресурсам в целях осуществления предпринимательской деятельности.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы

предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

При этом, согласно пункту 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума) нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю, в том числе в порядке статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, создание дискриминационных условий (пункт 8).

При этом, согласно Постановлению Пленума, угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в статье 15 Закона о защите конкуренции.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов. Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности может содержать признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями 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.

Под конкуренцией понимается 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 пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых

хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

В соответствии со статьей 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, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду 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.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов.

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что 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.

Вр.и.о. руководителя <...>