

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена «04» марта 2016 года.

В полном объеме решение изготовлено «22» марта 2016 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя

Комиссии:

<...>

-

заместителя руководителя Челябинского УФАС России;

Членов Комиссии:

<...>

- главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

<...>

- ведущего специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 84-07/15 по признакам нарушений Управлением гражданской защиты города Челябинска (ул. Татьянической, 4, г. Челябинск, 454126; далее – Управление) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Управлением и ИП <...> (ул. Салютная, д. 21, кв.105, г. Челябинск, 454000) пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившимся в заключении договора совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010 между Управлением и ИП <...> в отсутствие конкуренции, включающего положения о выполнении предпринимателем работ (оказание услуг), отнесенных законодательством к муниципальным нуждам, при несоблюдении конкурентных процедур, о наделении хозяйствующего субъекта функциями органов местного самоуправления, о возможности размещения на территории пляжа временных нестационарных объектов, а также иных объектов, и осуществления с их использованием предпринимательской деятельности, что могло привести к ограничению доступа иных хозяйствующих субъектов к осуществлению деятельности с использованием территории пляжа, в присутствии на заседании:

- <...> – представителя ООО «Страховая Компания «Согласие» на основании доверенности от 09.09.2015 № 5338/Д;

- <...> - представителя Управления на основании доверенности от 25.01.2016 № 50;

- <...> - представителя Администрации города Челябинска (далее – Администрация) на основании доверенности от 29.09.2015 № 01-1168;

- <...> - представителя Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (далее – Комитет) на основании доверенности,

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступило заявление ООО «Страховая Компания «Согласие» о неправомерных действиях органов местного самоуправления города Челябинска при заключении договора № 64.010 от 23.09.2010 совместного использования и содержания городского пляжа на территории Шершневого

водохранилища в городе Челябинске.

Заявителем указано, что ИП <...> предоставлен земельный участок, расположенный на берегу Шершневого водохранилища в поселке Шершни Центрального района г. Челябинска, с нарушением требований действующего законодательства. Предпринимателем на данном земельном участке незаконно возведен и эксплуатировался объект недвижимости, являющийся самовольной постройкой.

В связи с этим ООО «Страховая Компания «Согласие» просит проверить действия указанных лиц на предмет соответствия антимонопольному законодательству и принять соответствующие меры реагирования.

Управление представило письменные пояснения и на заседании Комиссии пояснило следующее.

Договор совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010, заключенный между Управлением и ИП <...>, расторгнут, право Управления постоянного (бессрочного) пользования земельным участком с кадастровым номером 74:36:0000000:0322 прекращено, решением Челябинской городской Думы от 30.06.2015 № 10/17 функции по эксплуатации и благоустройству муниципальных пляжей исключены из полномочий Управления.

Кроме того Управление отмечает, что информация о заключенном договоре размещалась на сайте Управления.

Финансовые средства на эксплуатацию и благоустройство мест организованного купания людей на водных объектах города Челябинска предусмотрены не были. Сведениями о расположении на территории пляжа временных нестационарных объектов, а также объектов недвижимого имущества Управление не располагает. На основании изложенного, Управление полагает, что в действиях органа местного самоуправления и индивидуального предпринимателя отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства, в том числе статей 15, 16 Закона о защите конкуренции.

ИП <...>, уведомленный надлежащим образом, явку не обеспечил, представителя не направил, письменные пояснения не представил.

Администрацией и Комитетом представлены письменные пояснения и на заседании Комиссии отмечено, что в действия Управления и ИП <...> не нарушают части 1, 3 статьи 15, статью 16 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев материалы дела, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив письменные пояснения, Комиссия пришла к следующим выводам.

Распоряжением Администрации от 15.04.2008 № 1017-д Управлению на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставлен земельный участок (кадастровый номер <...> :36:0000000:0322) площадью 3,2710 га для эксплуатации и благоустройства городского пляжа на берегу Шершневого водохранилища в поселке Шершни Центрального района г. Челябинска.

Согласно Распоряжению Администрации от 15.04.2008 № 1017-д землепользователь обязан в том числе:

- осуществить благоустройство городского пляжа с учетом установки малых архитектурных форм;
- обеспечить вывоз отходов потребления с предоставляемого участка;
- заключить с администрацией Центрального района договор на благоустройство и санитарное содержание территории.

В соответствии со Свидетельством о государственной регистрации права от 24.06.2008 № 77 АА 704679 за Управлением зарегистрировано право постоянного

бессрочного пользования указанным земельным участком.

В соответствии со Свидетельством о государственной регистрации от 15.07.2010 право собственности на земельный участок площадью 32710 кв. м, расположенный по адресу: г. Челябинск, Центральный район, Шершневское водохранилище, относящийся к категории земель населенных пунктов – для размещения пляжа, принадлежит муниципальному образованию - «город Челябинск».

Между Управлением и ИП <...> заключен договор № 64.010 от 23.09.2010 совместного использования и содержания городского пляжа, расположенного на берегу Шершневского водохранилища в поселке Шершни Центрального района г. Челябинска, площадью 1,80205 га, (территория городского пляжа площадью 1,80205 га является частью земельного участка общей площадью 3,2710 га) на срок 20 лет.

1. В соответствии с пунктом 9 Положения об Управлении гражданской защиты города Челябинска (утверждено Решением Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25) Управление создано в целях решения вопросов местного значения города Челябинска, к которым относятся:

- 1) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах города;
- 2) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах города;
- 3) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- 4) содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории города;
- 5) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

В соответствии с Решением Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25 к функциям Управления отнесена эксплуатация и благоустройство муниципальных пляжей.

Согласно пунктам 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья отнесено к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с пунктом 1.1 договора № 64.010 от 23.09.2010 предметом договора являются взаимные обязательства по совместному использованию и содержанию территории городского пляжа для организации массового отдыха населения.

Согласно положениям договора № 64.010 от 23.09.2010 ИП <...> обязуется осуществлять:

- вывоз отходов потребления с предоставляемого участка (п. 2.2.1 договора);
- мероприятия по благоустройству и санитарной очистке территории самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными организациями (п. 2.2.5 договора);
- круглосуточную охрану территории (п. 2.2.6 договора);

-мероприятия, направленные на сохранность оборудования спасательного поста, объектов санитарно-гигиенического назначения, информационного обеспечения и других объектов на территории (п. 2.2.8 договора).

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о размещении заказов) под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Согласно части 2 статьи 10 Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных данным законом.

Таким образом, организация в границах городского округа содержания и благоустройства территории городского пляжа отнесена к муниципальным нуждам.

Размещение заказов на выполнение работ (оказание услуг) по организации в границах городского округа содержания и благоустройства территории городского пляжа в целях обеспечения муниципальных нужд должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

Работы (услуги) по содержанию и благоустройству территории городского пляжа с целью решения вопросов местного значения по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения относятся к муниципальным нуждам.

Муниципальные нужды обеспечиваются за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Осуществление таких работ за счет собственных средств предпринимателя, отсутствие в местном в бюджете средств, предусмотренных на содержание и благоустройство территории пляжа, не исключают того, что необходимость осуществления указанных мероприятий относится к потребностям муниципального образования, то есть к муниципальным нуждам.

Кроме того, Решение Челябинской городской Думы от 22.04.2008 № 31/21 «О внесении изменений в решение Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25...», а также распоряжение Администрации от 15.04.2008 № 1017-д не содержат положений, предусматривающих возможность передачи полномочий иному лицу, хозяйствующему субъекту.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный правовой акт - решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В силу статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат

обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Таким образом, из положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ следует, что распоряжения Администрации обязательны к исполнению для Управления.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов запрещается принимать акты и осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено федеральными законами.

Таким образом, Управление в нарушение распоряжения Администрации от 15.04.2008 № 1017-д наделило хозяйствующего субъекта – ИП <...>, функциями органа местного самоуправления посредством заключения договора, предусматривающего осуществление мероприятий по благоустройству и санитарной очистке, вывозу отходов, круглосуточной охране территории пляжа, мероприятий, направленных на сохранность оборудования и объектов на территории пляжа, и предоставления возможности осуществлять данную деятельность, отнесенную законодательством к муниципальным нуждам в отсутствие конкурентных процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, что создает преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности ИП <...> и противоречит частям 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункты 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Согласно Решению Челябинской городской Думы от 22.04.2008 № 31/21 «О внесении изменений в решение Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25...» к функциям Управления отнесена эксплуатация и благоустройство муниципальных пляжей.

Согласно пункту 12 Правил охраны жизни людей на водных объектах в Челябинской области, утвержденных Постановлением Правительства Челябинской области от 19.09.2012 N 479-П (далее - Правила охраны жизни людей на водных объектах), органы местного самоуправления Челябинской области помимо прочего:

- ежегодно, до начала купального сезона, организуют подготовку пляжей к проведению территориальными органами ГИМС технического освидетельствования и к их дальнейшему пользованию;
- создают безопасные условия для массового отдыха на водных объектах общего пользования в соответствии с настоящими Правилами, в том числе организуют

муниципальные пляжи в местах традиционного массового отдыха в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями к водным объектам;

- организуют обеспечение общественного порядка в местах массового отдыха на водных объектах;

- устанавливают места дежурства медицинского персонала (санитарных машин) для оказания помощи пострадавшим в местах массового отдыха на водных объектах.

Пунктом 3 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что организатором места массового отдыха является физическое лицо или юридическое лицо, которому предоставлено право пользования водным объектом для рекреационных целей, организации спортивного и любительского рыболовства, организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов, организовавший место массового отдыха на водном объекте орган местного самоуправления Челябинской области.

Пунктом 17 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что физическим и (или) юридическим лицам запрещается организация места массового отдыха, в том числе пляжа на водном объекте, без разрешительных документов (документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью), предусмотренных действующим законодательством.

Согласно пункту 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах организаторами мест массового отдыха должно быть обеспечено соблюдение правил обустройства пляжа.

Более того, пунктом 81 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что информационные знаки устанавливаются органами местного самоуправления либо организаторами мест массового отдыха.

Таким образом, положения Правил определяют функции органа местного самоуправления, предусмотренные пунктами 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Между Министерством промышленности и природных ресурсов Челябинской области и Управлением заключен договор водопользования Шершневого водохранилища на реке Миасс № 148 от 03.03.2009.

Таким образом, организатором места массового отдыха является Управление. Кроме того, Управление обязано осуществлять функции, предусмотренные пунктами 12, 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах, являющиеся функциями органа местного самоуправления, предусмотренными пунктами 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документов, подтверждающих заключение ИП <...> договора водопользования, лицами, участвующими в рассмотрении дела, не представлено.

Вместе с тем, в соответствии с пунктами 2.2.2, 2.2.3 договора № 64.010 от 23.09.2010 ИП <...> обязуется ежегодно:

- разрабатывать проект организации отдыха населения и представлять его на согласование Управлению;

- разрабатывать схему пляжа и предоставить ее на согласование Управлению.

Согласно пункту 2.2.4 договора № 64.010 от 23.09.2010 ИП <...> обязуется осуществлять эксплуатацию территории в соответствии с Приложением 2, являющимся неотъемлемой частью договора.

При этом Приложение 2 к договору № 64.010 от 23.09.2010 «Требования к пляжу»

содержит в том числе требования к правилам обустройства пляжа, которые в соответствии с пунктом 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах должны быть обеспечены организатором мест массового отдыха, то есть Управлением.

Более того, согласно пункту 2 Приложения 2 к договору определены требования к информационному обеспечению, а именно размещение указательных знаков и информационных табло. Пунктом 3 указанного Приложения 2 к договору установлены требования по обеспечению пляжа объектами санитарно-гигиенического назначения и т.д. При этом осуществление данных мероприятий возложено на орган местного самоуправления, который также является организатором мест массового отдыха.

Таким образом, в результате заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010 функциями органов местного самоуправления по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения, в том числе путем разработки проекта организации отдыха населения, схемы пляжа, осуществления мероприятий по обустройству пляжа, установки информационных знаков, наделен хозяйствующий субъект – ИП <...>.

Действия Управления по наделению данного хозяйствующего субъекта указанными функциями органов местного самоуправления противоречат части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

3. Согласно пунктам 2.2.9 – 2.2.11 договора № 64.010 от 23.09.2010 ИП <...> обязуется:

- возвести временный некапитальный стационарный объект с целью организации питания отдыхающего населения (п. 2.2.9 договора);
- выполнить временный некапитальный стационарный объект из сборно-разборных конструкций, демонтаж которых может быть осуществлен без соразмерного ущерба (п. 2.2.10 договора);
- эксплуатировать объект общественного питания в соответствии с санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами (п. 2.2.11 договора).

В соответствии с пунктом 2.4 договора № 64.010 от 23.09.2010 ИП <...> вправе размещать и эксплуатировать на территории пляжа временные некапитальные стационарные объекты, в порядке, предусмотренном решением Челябинской городской Думы, для предоставления услуг населению по продаже продуктов питания, напитков, по прокату спортивного инвентаря, лодок, катамаранов, других услуг в соответствии с правилами, утвержденными действующим законодательством.

Порядок оформления документов для предоставления земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов на территории города Челябинска утвержден Решением Челябинской городской Думы от 26.05.2009 № 3/10 (далее – Порядок, действовал до 28.06.2013; после указанной даты вступило в силу Решение Челябинской городской Думы от 25.06.2013 № 43/25).

Действие Порядка распространяется на предоставление земельных участков в том числе для размещения и эксплуатации нестационарных объектов мелкорозничной торговой сети и объектов оказания услуг населению: павильонов и магазинов модульного типа, торговых киосков, торгово-остановочных комплексов, киосков бытового обслуживания, кафе (закусочных), летних залов, ярмарок, рынков, торгово-выставочных площадок, аттракционов, пунктов проката, приема вторичного сырья (пункт 4 Порядка).

Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Пунктом 7 Порядка определено, что размещение (установка) и эксплуатация временных нестационарных объектов допускается после оформления правоустанавливающих документов на земельные участки для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов в соответствии с настоящим Порядком. Земельные участки для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов предоставляются на праве аренды (пункт 8 Порядка).

Предоставление земельного участка в аренду для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта осуществляется на основании правового акта органа местного самоуправления с заключением договора аренды земельного участка.

Порядком определена следующая последовательность процедуры предоставления земельного участка: подача заявления о предоставлении земельного участка в аренду для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта с приложением типового эскизного проекта временного нестационарного объекта и элементов благоустройства, разработанного и утвержденного Главным управлением архитектуры и градостроительства Администрации города Челябинска, рассмотрение заявления, в случае принятия положительного решения о размещении (установке) временного нестационарного объекта публикуется в СМИ информация о планируемом предоставлении земельного участка для размещения временного нестационарного объекта; при поступлении заявок иных лиц на данный земельный участок, его предоставление для размещения на нем временного нестационарного объекта осуществляется по результатам торгов и т.д.

Решением Челябинской городской Думы от 25.06.2013 № 43/25 был установлен новый порядок, который предусматривает в том числе проведение торгов на право заключения договора аренды земельного участка.

Из указанного следует, что в случае, если на территории пляжа г. Челябинска планируется размещение и установка временных нестационарных объектов, то соблюдение Порядка обязательно, в том числе соблюдения процедуры проведения торгов на предмет заключения договора аренды земельного участка, и, соответственно, внесение арендных платежей.

Материалами дела установлено, что на территории пляжа в нарушение Порядка установлены объекты торговли, питания и осуществляется предпринимательская деятельность.

Так, Прокуратурой Центрального района г. Челябинска в адрес председателя Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям г. Челябинска (далее – Комитет) направлено письмо их. от 20.12.2014 № 11-1549в-2014, из которого следует, что ИП <...> на части земельного участка с кадастровым номером 74:36:0502005:0322 самостоятельно организована коммерческая деятельность, размещены многочисленные некапитальные стационарные объекты, в связи с чем необходимо решить вопрос о проведении мероприятий муниципального земельного контроля и о демонтаже незаконно размещенных объектов на земельных участках.

29.12.2015 заместителем председателя Комитета утверждены Уведомления о демонтаже 25 незаконно размещенных нестационарных объектов № 1192-1216.

Комитет в адрес Управления информационной политики Администрации города Челябинска направлено письмо № 24675 от 30.12.2014 с просьбой публикации информации о необходимости демонтажа незаконно установленных временных объектов, расположенных на территории пляжа Шершневого водохранилища в Центральном районе города Челябинска. В данном письме также указано, что собственникам нестационарных объектов необходимо в срок до 28.01.2015 демонтировать и вывести незаконно установленные нестационарные объекты. Уведомления о демонтаже 25 незаконно размещенных нестационарных объектов № 1192-1216 от 29.12.2014 направлены Комитетом в Администрацию Центрального района города Челябинска (письмо исх. № 24676 от 30.12.2014).

В последующем между Комитетом и Администрацией Центрального района г. Челябинска велась переписка по вопросу демонтажа объектов (письма Комитета от 16.02.2015 № 2210, от 13.05.2015 № 9358; письма Администрации Центрального района г. Челябинска от 14.01.2015 № 03-190/3500, от 13.04.2015 № 03-176), однако, объекты так и не были демонтированы.

Более того, размещение на территории пляжа ИП <...> объектов с целью осуществления предпринимательской деятельности также подтверждается материалами, представленными Заявителем.

Так, между ИП <...> и ООО «СК «Согласие» 07.11.2013 заключен договор № 1740000-0084375/13 ИМЮ страхования имущества юридических лиц. Согласно пункту 2.1.1 договора № 1740000-0084375/13 ИМЮ от 07.11.2013 застрахованы следующие объекты недвижимости (конструктивные элементы, инженерно-коммуникационные системы и сети здания, внешняя отделка зданий, внутренняя отделка помещений, инженерное оборудование): здание ресторана, открытые веранды № 1, 2, 3, 4, блок душевых кабин, туалет № 1, будка охраны, вольер для медведя с дополнительным металлическим ограждением, беседки № 1-13, бар, банкетный зал, туалет № 2. Кроме того, в материалах дела имеется объяснение ИП <...> от 11.12.2014, данные старшему помощнику прокурора Центрального района г. Челябинска, согласно которым предпринимателем на земельном участке на основании договора № 64.010 от 23.09.2010 размещены и эксплуатируются в летнее время некапитальные объекты: раздевалки, веранда, сторожевая, кухня, подсобное помещение, 4 навеса, 8 беседок, обеденная зона, площадка для проката. Некапитальные объекты на земельном участке размещены в целях организации массового отдыха населения по условиям договора совместного использования и содержания пляжа. Вход на территорию пляжа свободный, оплата производилась гражданами за оказание услуг: предоставление лежаков, зонтов, стульчиков, уборку территории, вывоз мусора, пользование туалетами, душевыми, раздевалками. Комплекс указанных услуг предоставлялись за плату в размере 150 рублей (со взрослого человека), дети пользовались данными услугами бесплатно, для детей, студентов и пенсионеров также предусмотрена система скидок. Доступ к воде бесплатный, для чего выделена специальная зона, которая не убиралась, лежаками оборудована не была. Отдельно ИП <...> была организована работа предприятия общественного питания «Каспийский берег» (до пожара в январе 2014 года, после пожара «AngelA»). Денежные средства за использование предпринимателем земельного участка не перечислялись. Остальная часть земельного участка общей площадью 3,2710 га предоставлена Управлением иному предпринимателю.

О размещении ИП <...> на территории пляжа объектов с целью осуществления предпринимательской деятельности свидетельствуют также: Заключение экспертизы № 17-402-15 от 25.05.2015, Постановление УМВД России по городу Челябинску о предоставлении результатов оперативно-розыскной деятельности

дознанию, органу дознания, следователю, прокурору, в суд от 18.08.2014, письмо Главного контрольного управления Челябинской области от 06.04.2015 № 07-04/960.

Кроме того, согласно письму Главного контрольного управления Челябинской области от 06.04.2015 № 07-04/960 рассматриваемая сделка имеет признаки в том числе договора аренды. Приложением к указанному письму является расчет суммы неосновательного обогащения и процентов за использование земельного участка ИП <...> при эксплуатации временных нестационарных объектов без оформления правоустанавливающих документов в период с 11.02.2010 по 22.12.2014.

Из изложенных материалов и пояснений следует, что ИП <...> осуществляет на территории пляжа (в том числе водного объекта) с использованием временных нестационарных объектов предпринимательскую деятельность, в том числе путем оказания платных услуг населению, что также предусмотрено пунктами 2.2.9 – 2.2.11, 2.4 договора № 64.010 от 23.09.2010.

Документов, подтверждающих соблюдение ИП <...> Порядка размещения временных нестационарных объектов, в том числе актов органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для размещения временного нестационарного объекта, договоров аренды земельного участка и иных документов, не представлено.

По смыслу пункта 4 статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) заключение договоров, предусматривающих распоряжение (в том числе и в будущем) земельным участком, принадлежащим лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования, не допускается (Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 N 73 (ред. от 25.01.2013) «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»). Таким образом, заключение договоров аренды в отношении земельного участка, расположенного на берегу Шершневского водохранилища, действующим законодательством не допускается, поскольку указанный земельный участок принадлежит Управлению на праве постоянного бессрочного пользования. В связи с этим включение в договор совместного использования и содержания городского пляжа условия о праве размещения и эксплуатации на территории пляжа временных некапитальных объектов противоречит ЗК РФ и создает преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности отдельному хозяйствующему субъекту – ИП <...>.

Заключение Управлением договора № 64.010 от 23.09.2010 позволяет ИП <...> осуществлять предпринимательскую деятельность как на территории пляжа, так и на территории водного объекта, что создает данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с иными организациями (предпринимателями), не имеющими договорных отношений, а также возможности его заключения ввиду отсутствия информированности и препятствует выходу на товарный рынок. Указанные действия не соответствуют пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, условия соглашения между Управлением и ИП <...> позволяют хозяйствующему субъекту использовать земельный участок и размещать именно на этом объекте временные нестационарные объекты (кафе, аттракционы и т.д.) при условии, что иные организации (предприниматели) такой возможностью не обладают.

Таким образом, Управлением обеспечены условия осуществления

предпринимательской деятельности ИП <...> в отсутствие конкуренции на рынке по организации отдыха и развлечений на территории пляжей, включающем прокат оборудования (туалетов на пляже, шезлонгов, зонтиков и т.п.), предоставление спортивно-игрового инвентаря в местах для отдыха и развлечений, например, водных велосипедов, лодок и т.п., предоставление иных услуг, в том числе розничной торговли, связанных с пляжным отдыхом, путем заключения соглашения о совместном использовании и содержании городского пляжа.

Документов и сведений о размещении информационного сообщения о возможности заключения договора, предусматривающего содержание и благоустройство территории пляжа Шершневского водохранилища в Центральном районе города Челябинска, Управлением не представлено. Более того, согласно части 1 статьи 1041 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели. В данном случае целью заключения договора являлось использование и содержание городского пляжа, которое должно осуществляться в соответствии с действующим законодательством, в том числе с соблюдением конкурентных процедур, установленных законодательством о размещении заказов для муниципальных нужд. При этом Управление не обладает полномочиями по заключению договоров простого товарищества.

Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Совокупность таких факторов, как заключение договора совместного использования и содержания городского пляжа в отсутствие публичного информирования неопределенного круга лиц о возможности заключения указанного договора, включение в договор положений, предусматривающих выполнение работ (оказание услуг), отнесенных законодательством к муниципальным нуждам, несоблюдение конкурентных процедур, наделение хозяйствующего субъекта в результате заключения договора функциями органов местного самоуправления, включение в договор условий о возможности размещения на территории пляжа временных нестационарных объектов, размещение предпринимателем таких объектов, и осуществление с их использованием предпринимательской деятельности, оказания платных услуг на территории пляжа, позволяет прийти к выводу, что договор № 64.010 от 23.09.2010 нарушает пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, поскольку обусловлен интересами каждого из участников, их результатом явилось недопущение, ограничение, устранение конкуренции, в том числе ограничение доступа иным хозяйствующим субъектам, намеренным осуществлять предпринимательскую деятельность на территории городского пляжа в городе Челябинске, а также осуществлять работы (оказывать услуги) по благоустройству, санитарной

очистке, охране территории пляжа и расположенных на ней объектов в целях обеспечения муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

В связи с этим договор совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010, заключенный между Управлением и ИП <...>, является антиконкурентным соглашением, поскольку заключен в отсутствие конкурентных процедур и с нарушением распоряжения Администрации от 15.04.2008 № 1017-д, Правил охраны жизни людей на водных объектах, частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Материалами дела установлено, что в соответствии с Распоряжением Администрации № 3787 от 10.04.2015 право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (кадастровый номер <...> :36:0000000:0322, площадью 3,2710 га) для эксплуатации и благоустройства городского пляжа на берегу Шершневского водохранилища в поселке Шершни Центрального района г. Челябинска прекращено, Распоряжение Администрации от 15.04.2008 № 1017-д отменено. Договор № 64.010 от 23.09.2010 расторгнут (соглашение 3 от 14.01.2016 о расторжении договора совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010).

Довод Управления об отсутствии факта, явившегося основанием для рассмотрения данного дела, не может быть принят во внимание Комиссией, поскольку частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции предусмотрен исчерпывающий перечень оснований прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, которым не установлена возможность прекращения дела в случае добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства лицом, совершившим такое нарушение. Вместе с тем, в связи с расторжением договора № 64.010 от 23.09.2010 не представляется возможным выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Рассматриваемые нарушения антимонопольного законодательства Управлением и ИП <...> совершены на рынке организации отдыха и развлечений на территории пляжей, включающем прокат оборудования (туалетов на пляже, шезлонгов, зонтиков и т.п.), предоставление спортивно-игрового инвентаря в местах для отдыха и развлечений, например, водных велосипедов, лодок и т.п., предоставление иных услуг, в том числе розничной торговли, связанных с пляжным отдыхом (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденный Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, группа 93.27).

Продуктовые границы товарного рынка: услуги отдыха и развлечений на территории пляжей, включающие прокат оборудования (туалетов на пляже, шезлонгов, зонтиков и т.п.), предоставление спортивно-игрового инвентаря в местах для отдыха и развлечений, например, водных велосипедов, лодок и т.п., предоставление иных услуг, в том числе розничной торговли, связанных с пляжным отдыхом.

Географические границы товарного рынка: г. Челябинск. Управление является органом местного самоуправления муниципального образования «город Челябинск», земельный участок, переданный в безвозмездное бессрочное пользование, расположен на территории города Челябинска, договор совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010 заключен в целях решения вопросов местного значения города Челябинска.

Материалами дела установлено, что на территории города Челябинска в период с 2008 года по 2012 год было заключено 8 договоров совместного использования и содержания городских пляжей на берегу оз. Смолино, Первое, Шершевского водохранилища, в том числе с ООО «Империал», ООО «Рондаш» и иными организациями и индивидуальными предпринимателями. Более того, в настоящее время права использования земельных участков для размещения нестационарных комплексов досугового пляжного отдыха предоставлено в том числе ООО «Масштаб», ООО «Ангел Плюс», ООО «Солнечный берег», ИП <...>.

Анализ состояния конкуренции показывает, что рынок организации отдыха и развлечений на территории пляжей в городе Челябинске является конкурентным. Однако органом местного самоуправления созданы барьеры входа на товарный рынок, поскольку состав хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке, фактически определен наличием (либо отсутствием) соглашения о совместном использовании и содержании пляжа, заключенного с Управлением в отсутствие конкуренции и с нарушением положений антимонопольного законодательства.

При этом в случае соблюдения органом местного самоуправления антимонопольного законодательства участниками рассматриваемого товарного рынка могли стать как хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в сфере розничной торговли и иных смежных сферах, так и иные организации и предприниматели, планирующие осуществлять деятельность по оказанию услуг отдыха и развлечений на территории пляжей, однако, ранее не осуществлявшие данный вид деятельности.

На основании изложенного Комиссией приняты доводы ООО «СК «Согласие» о нарушении антимонопольного законодательства Управлением и ИП <...> при заключении договора совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010. Вместе с тем антимонопольный орган не наделен полномочиями о признании объектов, размещенных на земельном участке, объектами капитального строительства, указанный вопрос может быть решен в судебном порядке.

Также не может быть принят во внимание довод Управления о том, что информация о возможности заключения договоров совместного использования и содержания городского пляжа размещалась в СМИ, ввиду отсутствия документального подтверждения.

Довод Управления о том, что финансирование мероприятий по содержанию и использованию пляжа осуществляется за счет средств бюджета только в части мероприятий, связанных с обеспечением безопасности на воде, не может быть принят во внимание Комиссией, поскольку муниципальные нужды обеспечиваются за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Осуществление оплаты предпринимателем указанных работ в отсутствие в местном бюджете средств, предусмотренных на содержание и благоустройство территории пляжа, не исключают того, что необходимость осуществления указанных мероприятий относится к потребностям муниципального образования, то есть к муниципальным нуждам.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Управления гражданской защиты города Челябинска, выразившиеся в наделении функциями органов местного самоуправления по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения ИП <...> путем заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010.
2. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Управления гражданской защиты города Челябинска, выразившиеся в создании преимущественных условий осуществления деятельности ИП <...> посредством заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010 при отсутствии конкурентных процедур на выполнение работ (оказание услуг), являющихся муниципальной нуждой, при организации содержания и благоустройства территории пляжа, расположенного на берегу Шершневского водохранилища в поселке Шершни Центрального района г. Челябинска, что может привести к ограничению, устранению конкуренции при размещении муниципального заказа.
3. Признать договор совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010, заключенный между Управлением гражданской защиты города Челябинска и ИП <...> в отсутствие конкуренции и с нарушением требований действующего законодательства, соглашением, нарушающим требования пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.
4. Предписание о прекращении соглашения, нарушающего антимонопольное законодательство, не выдавать, поскольку договор совместного использования и содержания городского пляжа № 64.010 от 23.09.2010 расторгнут.
5. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.
6. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Члены Комиссии

<...>

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд. Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

