



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Тюмень

Дело № А02-878/2021

Резолютивная часть постановления объявлена 12 апреля 2022 года.

Постановление изготовлено в полном объеме 19 апреля 2022 года.

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в составе:
председательствующего Черноусовой О.Ю.
судей Киричѐк Ю.Н.
Шохиревой С.Т.

при ведении протокола судебного заседания с использованием систем веб-конференции, аудиозаписи помощником судьи Полукаровой С.А. рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай на решение от 25.10.2021 Арбитражного суда Республики Алтай (судья Новикова О.Л.) и постановление от 29.12.2021 Седьмого арбитражного апелляционного суда (судьи Зайцева О.О., Бородулина И.И., Павлюк Т.В.) по делу № А02-878/2021 по заявлению Администрации города Горно-Алтайска (649000, Республика Алтай, город Горно-Алтайск, проспект Коммунистический, дом 18, ИНН 0411112575, ОГРН 1030400726938) к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай (649007, Республика Алтай, город Горно-Алтайск, улица Ленина, дом 226, строение 2, ИНН 0411073679, ОГРН 1020400754890) об оспаривании предупреждения.

Другие лица, участвующие в деле: общество с ограниченной ответственностью Фирма «АРТ» (649006, город Горно-Алтайск, проспект Коммунистический, дом 81, ИНН 0411070519, ОГРН 1020400728754), муниципальное учреждение «Управление имущества, градостроительства и земельных отношений города Горно-Алтайска» (649000, город Горно-Алтайск, проспект Коммунистический, дом 18, ИНН 0411008743, ОГРН 1020400748422).

В заседании принял участие (в режиме веб-конференции) представитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай Веревкин С.В. по доверенности от 11.01.2021.

Суд установил:

Администрация города Горно-Алтайска (далее – администрация) обратилась в Арбитражный суд Республики Алтай с заявлением о признании недействительным предупреждения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике

Алтай (далее – управление, антимонопольный орган) от 06.04.2021 № 5/21.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены общество с ограниченной ответственностью Фирма «АРТ» (далее – ООО Фирма «АРТ»), муниципальное учреждение «Управление имущества, градостроительства и земельных отношений города Горно-Алтайска» (далее – управление градостроительства).

Решением от 25.10.2021 Арбитражного суда Республики Алтай, оставленным без изменения постановлением от 29.12.2021 Седьмого арбитражного апелляционного суда, заявленное требование удовлетворено.

В кассационной жалобе, поданной в Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, антимонопольный орган просит отменить принятые по делу судебные акты, ссылаясь на нарушение норм права, несоответствие выводов судов обстоятельствам дела, и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленного требования.

По мнению подателя кассационной жалобы, администрацией произвольно определены места размещения рекламных конструкций на территории города Горно-Алтайска; оценка соблюдения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки при размещении рекламных конструкций произведена по субъективному мнению сотрудника управления градостроительства; действия администрации по исключению рекламных мест приводят или могут привести к ограничению конкуренции хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке рекламных услуг; суды неправоммерно указали на отсутствие нарушения в действиях администрации на стадии проверки законности оспариваемого предупреждения.

В отзыве на кассационную жалобу администрация просит оставить обжалуемые судебные акты без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Иные участвующие в деле лица отзывы на кассационную жалобу в порядке статьи 279 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) не представили.

Проверив в соответствии со статьями 284, 286 АПК РФ обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, отзыве на нее и выступлении присутствующего в заседании представителя управления, суд кассационной инстанции считает, что обжалуемые судебные акты подлежат оставлению без изменения.

Как следует из материалов дела и установлено судами, постановлением администрации от 15.01.2015 № 1 была утверждена схема 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 на территории муниципального образования «Город Горно-Алтайск» (далее – Схема 2015 года).

Постановлением администрации от 30.12.2020 № 145 вышеназванное постановление отменено, утверждена новая схема 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 на территории муниципального образования «Город Горно-Алтайск» (далее – Схема 2020 года).

По результатам рассмотрения обращения ООО Фирма «АРТ» от 12.01.2021 управлением в действиях администрации выявлены признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в связи с чем ей выдано предупреждение от 06.04.2021 № 5/21.

Согласно данному предупреждению нарушение выразилось в необоснованном невключении указанных в Схеме 2015 года 30 мест размещения рекламных конструкций в Схему 2020 года по причине их несоответствия внешнему архитектурному облику сложившейся застройки города Горно-Алтайска, что может привести к ограничению прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров (услуг), созданию препятствий осуществления данного вида деятельности и сокращению числа хозяйствующих субъектов на рынке рекламных услуг. Антимонопольный орган указал администрации на необходимость прекращения таких действий путем внесения изменений в Схему 2020 года в части включения в нее вышеназванных рекламных мест в срок не превышающий 60 календарных дней с момента получения этого предупреждения.

Не согласившись с предупреждением управления, администрация обратилась в суд с настоящим заявлением.

Удовлетворяя заявленное требование, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу об отсутствии у антимонопольного органа оснований для вынесения оспариваемого предупреждения, поскольку не доказано наличие в действиях администрации признаков вменяемого ей нарушения антимонопольного законодательства.

Суд округа, оставляя без изменения обжалуемые судебные акты, исходит из доводов кассационной жалобы и конкретных обстоятельств рассматриваемого спора.

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 названного Закона).

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции 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;

Признаками ограничения конкуренции являются, в том числе, сокращение числа

хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке; иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В силу статьи 15 Закона о конкуренции органам местного самоуправления 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2 части 1).

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 антимонопольный орган в случае выявления признаков нарушения статьи 15 названного Закона выдает органу местного самоуправления 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.

В рассматриваемом случае оспариваемое предупреждение содержит выводы антимонопольного органа о необоснованном препятствовании администрацией осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке рекламных услуг (наружной рекламы).

В силу пункта 26.1 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится утверждение схемы размещения рекламных конструкций.

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» (часть 5.8 статьи 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»).

В соответствии с пунктом 31 статьи 8, статьей 35, пунктом 47 статьи 39 Устава муниципального образования «Город Горно-Алтайск», принятого постановлением городского Совета депутатов от 22.03.2018 № 7-1, администрация наделена полномочиями по утверждению схемы размещения рекламных конструкций на территории городского округа.

Судами первой и апелляционной инстанций установлено, что действовавшая на территории города Горно-Алтайска Схема 2015 года определяла места размещения рекламных конструкций исходя из фактически установленных рекламных конструкций на дату ее принятия; Схема 2020 года разработана администрацией в целях упорядочения и приведения в соответствие с действующим законодательством типов, видов и технических характеристик рекламных конструкций, мест их размещения с учетом требований безопасности дорожного движения, правил благоустройства; проект Схемы был предварительно согласован с Минрегионразвития Республики Алтай, а также с управлением градостроительства и ресурсоснабжающими организациями; администрацией проведены публичные слушания по указанному вопросу местного значения; Схема 2020 года утверждена уполномоченным органом местного самоуправления и опубликована в установленном порядке; при этом в названной Схеме сокращено количество рекламных мест.

По мнению антимонопольного органа, администрацией неправомерно не учтены в Схеме 2020 года ранее указанные в Схеме 2015 года 30 мест размещения рекламных конструкций по причине их несоответствия внешнему архитектурному облику сложившейся застройки города Горно-Алтайска в отсутствие доказательств, подтверждающих данное обстоятельство.

Как следует из разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенных в пунктах 33, 34 постановления от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», антимонопольному контролю в соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции

подлежат нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 названного Закона, их действия (бездействие), способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий. Исходя из пункта 2 части 1 статьи 1 названного Закона вне связи с защитой конкуренции на товарных рынках антимонопольные органы не вправе оспаривать обоснованность (целесообразность) принятия соответствующих правовых актов, совершения действий (бездействия) органами публичной власти в пределах предмета их ведения. Поэтому как таковая возможность установления иного, в том числе более благоприятного для конкуренции, регулирования в соответствующей сфере деятельности, предпочтительность выбора другого способа организации деятельности публично-правового образования и удовлетворения потребностей граждан на территории публично-правового образования, тому подобные доводы сами по себе не могут служить основанием для вывода о нарушении статьи 15 названного Закона.

Антимонопольный орган полагает, что невключение администрацией в Схему 2020 года мест размещения эксплуатируемых длительное время рекламных конструкций создает или может создать необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке распространения наружной рекламы.

Вместе с тем, как верно отмечено администрацией, исключение спорных мест размещения рекламных конструкций не влечет невозможность дальнейшего осуществления деятельности хозяйствующими субъектами, которым в отношении данных мест ранее были выданы разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, поскольку в силу пункта 2 постановления администрации от 30.12.2020 № 145 определенные Схемой 2015 года места размещения рекламных конструкций сохраняются до истечения срока действия таких разрешений.

В оспариваемом предупреждении управление также не указало, каким образом совершение администрацией вышеназванных действий способно повлиять на конкуренцию на рынке распространения наружной рекламы и в чем выразилось создание необоснованных препятствий осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на данном рынке.

Вопреки позиции антимонопольного органа само по себе сокращение количества мест рекламных конструкций на территории города Горно-Алтайска не может свидетельствовать о негативных последствиях для конкуренции на названном рынке.

При таких обстоятельствах суды пришли к верному выводу об отсутствии у управления правовых оснований для принятия мер антимонопольного реагирования в виде вынесения предупреждения, поскольку не доказано наличие в действиях администрации признаков нарушения запрета, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, предписанный в оспариваемом предупреждении способ его исполнения путем включения спорных мест размещения рекламных конструкций в Схему 2020 года

повлечет нарушение действующего законодательства и прав третьих лиц, поскольку в числе указанных мест содержатся объекты недвижимого имущества, не относящиеся к собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

С учетом изложенного суды правомерно удовлетворили заявленное администрацией требование, признав недействительным предупреждение антимонопольного органа от 06.04.2021 № 5/21.

Иное толкование подателем кассационной жалобы положений действующего законодательства, а также иная оценка обстоятельств спора не свидетельствуют о неправильном применении судами нижестоящих инстанций норм права.

Суд округа не усматривает предусмотренных статьей 288 АПК РФ оснований для отмены или изменения обжалуемых судебных актов.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287, статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа

п о с т а н о в и л :

решение от 25.10.2021 Арбитражного суда Республики Алтай и постановление от 29.12.2021 Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу № А02-878/2021 оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председательствующий

О.Ю. Черноусова

Судьи

Ю.Н. Киричѐк

С.Т. Шохирева