



Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления - администрация города Горно-Алтайска (далее – Администрация города Горно - Алтайска, заявитель) обратилась в арбитражный суд к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай (далее – УФАС по РА, антимонопольный орган) с заявлением о признании недействительным предупреждения от 06.04.2021 № 5/21 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Суд привлек Общество с ограниченной ответственностью Фирма «АРТ» к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора.

Решением Арбитражного суда Республики Алтай от 25.10.2021 заявленные требования удовлетворены. Признано недействительным предупреждение № 5/21 о прекращении действий (бездействия), которое содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства от 06 апреля 2021 года, выданное Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай

Не согласившись с принятым решением, считая его незаконным, Управление обратилось в Седьмой арбитражный апелляционный суд с жалобой, в которой просит решение суда отменить и принять по делу новый судебный акт.

В апелляционной жалобе УФАС настаивает на наличии в бездействии заявителя нарушения запрета, установленного пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон N 135-ФЗ, Закон о защите конкуренции). Управление не согласно с выводом суда первой инстанции о том, что невключение рекламных мест в Схему размещения рекламных конструкций не приводит к ограничению конкуренции. По мнению подателя жалобы, наличие у хозяйствующих субъектов права на защиту своих прав путем оспаривания Схемы в судебном порядке не свидетельствует об отсутствии в действиях (бездействии) лица признаков нарушения антимонопольного законодательства и об отсутствии у антимонопольного органа оснований для принятия мер реагирования. Управление полагает, что рассматриваемое бездействие образует нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, то есть создает угрозу невозможности осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, добросовестно рассчитывающими на осуществление такой деятельности в течение всего периода действия полученных ими разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Подробно позиция изложена в апелляционной жалобе.

В судебном заседании представитель заинтересованного лица поддержал доводы, изложенные в апелляционной жалобе.

В соответствии со статьей 123, 156 АПК РФ, дело рассмотрено в отсутствие остальных лиц, участвующих в деле, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного разбирательства.

Исследовав материалы дела, изучив доводы апелляционной жалобы, проверив законность и обоснованность решения суда первой инстанции в соответствии со статьей 268 АПК РФ, суд апелляционной инстанции считает его не подлежащим отмене по следующим основаниям.

Как следует из материалов настоящего дела, постановлением Администрации города Горно-Алтайска от 15.01.2015 № 1 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», утверждены типы и требования, предъявляемые к размещению рекламных конструкций на территории МО «Город Горно-Алтайск».

Постановлением от 30.12.2020 № 145 Администрация города Горно-Алтайска утвердила Схему 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», отменив постановление Администрации города Горно-Алтайска от 15.01.2015 № 1 (за исключением мест размещения рекламных конструкций, на которые выданы разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции до окончания срока действия вышеуказанных разрешений на установку и эксплуатацию рекламной конструкции).

Согласно информации от 22.03.2021 № 01-03/743, предоставленной Администрацией города Горно-Алтайска по запросу антимонопольного органа, новая редакция Схемы размещения рекламных конструкций разработана в связи с изменением схемы размещения рекламных конструкций, в части изменения ее формата, в том числе описания мест размещения рекламных конструкций. Схемой размещения в новой редакции устанавливаются требования к территориальному расположению и др., исключаются некоторые места по причине смены дорожной обстановки, потере актуальности некоторых мест размещения рекламных конструкций, а также места, не соответствующие ГОСТ, и не прошедшие согласование с ресурсоснабжающими организациями.

Из прилагаемого к указанному письму администрации перечня рекламных конструкций, не включенных в Схему размещения рекламных конструкций (в новой редакции), следует, что причиной такого не включения в отношении 30 рекламных мест, обозначенных антимонопольным органом в оспариваемом предупреждении, явилось их несоответствие внешнему архитектурному облику сложившейся застройки города Горно-Алтайска.

Считая, что в указанных действиях Администрации города Горно-Алтайска имеются признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в не включении в утвержденную Схему размещения рекламных конструкций мест для размещения рекламных конструкций (30 штук) согласно перечню адресных ориентиров, УФАС по РА вынесло предупреждение от 06.04.2021 № 5/21 о необходимости прекращения указанного действия путем внесения изменений в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в части включения в Схему обозначенных рекламных мест в срок, не превышающий 60 календарных дней.

Согласно указанному предупреждению основания для признания данных мест (30 штук) не соответствующими внешнему архитектурному облику сложившейся застройки города Горно-Алтайска отсутствуют.

Полагая, что указанное предупреждение вынесено без установленных антимонопольным законодательством оснований, поскольку отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства, Администрация обратилась в суд с рассматриваемым заявлением.

Оценив представленные доказательства в совокупности, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что апелляционная жалоба не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ 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 запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем

установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

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 (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Признаками ограничения конкуренции являются, в том числе любые 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).

По смыслу статьи 15 Закона № 135-ФЗ нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, и распространяется прежде всего на их акты и действия в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Из оспариваемого решения Управления следует, что антимонопольный орган в качестве нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции квалифицировал бездействие Администрации, выразившееся во невключении в Схему названных рекламных конструкций, что, по мнению ответчика, может повлечь наступление негативных последствий для конкурентных отношений на рынке рекламных услуг путем необоснованного препятствования осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности на рынке рекламных услуг.

Проанализировав обстоятельства дела в совокупности с представленными в дело доказательствами, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о недоказанности изложенной в оспариваемом решении УФАС позиции о том, что рассмотренное в данном деле бездействие, приводит или может привести к наступлению негативных последствий для конкуренции, в частности путем необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. При этом суд апелляционной инстанции руководствуется следующим.

Отношения в сфере рекламы независимо от места ее производства, если распространение рекламы осуществляется на территории Российской Федерации, регулируются положениями Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее - Закон о рекламе, Закон N 38-ФЗ).

Установка и эксплуатация рекламной конструкции осуществляются ее владельцем по договору с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция, либо с лицом, управомоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором (часть 5 статьи 19 Закона № 38-ФЗ).

Установка и эксплуатация рекламной конструкции допускаются при наличии разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, выдаваемого на основании заявления собственника или иного указанного в частях 5, 6, 7 названной статьи законного владельца соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществлять установку и эксплуатацию рекламной конструкции (часть 9 статьи 19 Закона № 38-ФЗ).

В части 5.8 статьи 19 Закона № 38-ФЗ предусмотрено, что 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.

Согласно части 5.1 статьи 19 Закона о рекламе заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса),

проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Форма проведения торгов (аукцион или конкурс) устанавливается органами государственной власти или представительными органами муниципальных образований. Торги на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, который находится в государственной собственности, муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также на здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, после утверждения в соответствии с частью 5.8 настоящей статьи схем размещения рекламных конструкций проводятся органом государственной власти, органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа либо уполномоченной ими организацией.

По смыслу положений части 20 статьи 19 Закона о рекламе, в случае несоответствия установки рекламной конструкции в данном месте схеме размещения рекламных конструкций (в случае, если место установки рекламной конструкции в соответствии с частью 5.8 настоящей статьи определяется схемой размещения рекламных конструкций), разрешение на такую рекламную конструкцию может быть признано недействительным по иску органа местного самоуправления.

Судом установлено, что Администрация действовала в пределах предоставленных Законом № 38 –ФЗ полномочий и Постановлением от 30.12.2020 № 145 утвердила новую Схему размещения рекламных конструкций.

Проанализировав изложенные нормативные положения, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Схема не является документом, на основании которого допускается установка и эксплуатация рекламной конструкции. Наличие соответствующего места в Схеме необходимо для целей заключения с уполномоченным публичным органом договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции по результатам проведенных торгов.

Вместе с тем само по себе невключение отдельных мест в Схему не является доказательством нарушения со стороны Департамента норм антимонопольного законодательства, которое имеет антиконкурентную направленность, необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Вопреки доводам подателя апелляционной жалобы возможное нарушение прав отдельных лиц не доказывает вмененное нарушение по пункту 2 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ. Поскольку оспариваемым решением Администрации вменено нарушение

конкретного антимонопольного запрета, антимонопольный орган должен доказать наступление предусмотренных данной нормой последствий, или возможность их наступления. Однако таких доказательств в дело не представлено.

Антимонопольный орган не вправе вторгаться в предметную компетенцию органов публичной власти, нормативно урегулированную специальным законодательством (в данном деле Законом о рекламе), а должен убедиться в наличии публичного интереса в защите конкуренции.

В нарушение положений статьи 65 и 200 АПК РФ, антимонопольный орган не доказал, что Администрация, принимая постановление и утверждая новую Схему размещения рекламных конструкций, действовала в нарушение полномочий и положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ « О рекламе» и что действиями Администрации допущено нарушение антимонопольного законодательства.

На обстоятельства, свидетельствующие об обратном, в апелляционной жалобе не указано, соответствующих доказательств, опровергающих указанные выше выводы суда, не представлено.

При рассмотрении дела апелляционным судом представитель антимонопольного органа на вопрос суда, чьи именно права нарушены утвержденной Схемой, сослался на нарушение прав третьего лица – ООО Фирма «Арт», которая обозначила свое будущее намерение по участию в торгах на размещение рекламы на исключенных из Схемы рекламных конструкциях.

Между тем, апелляционный суд отмечает, что антимонопольный орган не может защищать частные интересы и участвовать в реализации желаний отдельных юридических лиц.

Так, из решения от 26.05.2021 Арбитражного суда Республики Алтай по делу №А02-1801/2020 следует, что в связи с проведенной МУ «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска» работой по выявлению самовольно возведенных и установленных на территории г. Горно-Алтайска капитальных и нестационарных строений, сооружений, конструкций было выявлено самовольное размещение металлических конструкций в количестве четырех штук, предназначенных под размещение информации, в том числе наружной рекламы, а именно в районе остановочного пункта «Тракторная», в районе мемориального комплекса «Парк Победы», в районе остановочного пункта «родник», в районе остановочного пункта площади им. В.И. Ленина. Как указал истец в иске и ответчик в порядке статьи 65 Арбитражного

процессуального кодекса Российской Федерации подтвердил, данные конструкции принадлежат ООО Фирма «АРТ». Администрацией г. Горно-Алтайска, а также подведомственными ей организациями разрешительные документы на установление спорных конструкций не выдавались, договор на установку и эксплуатацию конструкции на землях, находящихся в государственной собственности не заключался.

Суд апелляционной инстанции отмечает, что защита прав и интереса собственников рекламных конструкций может осуществляться путем оспаривания Схемы в судебном порядке, путем подачи заявления о включении соответствующего места в Схему применительно к каждому конкретному случаю, но не путем обращения в антимонопольный орган.

Антимонопольный орган в решении указал и в апелляционной жалобе настаивает, что сведений о наличии оснований для не включения данных рекламных конструкций в утвержденную Администрацией Схему и документов, подтверждающих наличие таких оснований, последним не представлено ни при рассмотрении антимонопольного дела, ни при рассмотрении судом первой инстанции.

Между тем, орган местного самоуправления, принимая нормативно – правовой акт, не обязан в соответствии с действующим законодательством раскрывать мотивы его принятия.

Антимонопольный орган должен доказать, что конкретные рассмотренные действия органа публичной власти, осуществленные им в пределах дискреционных полномочий, привели, либо могли привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах, необоснованно препятствовали осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

В данном случае вмененное нарушение антимонопольного запрета нельзя признать доказанным, поскольку материалами дела не доказано кому было отказано предпочтение по сравнению с третьим лицом.

Повторно исследовав представленные в дело доказательства, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о том, что в рассматриваемом случае имелась предусмотренная статьями 198, 201 АПК РФ совокупность условий, необходимых для признания оспариваемых предписания УФАС недействительным. При таких обстоятельствах решение 25.10.2021 Арбитражного суда Республики Алтай по делу № А02-878/2021 следует оставить без изменения, а апелляционную жалобу Управления - без удовлетворения.

Нарушений норм процессуального права, являющихся безусловными основаниями для отмены судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

Руководствуясь статьями 258, 268, 271, п. 1 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, апелляционный суд

п о с т а н о в и л:

решение от 25.10.2021 Арбитражного суда Республики Алтай по делу № А02-878/2021 - оставить без изменения, а апелляционную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай - без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Арбитражный суд Западно - Сибирского округа в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, путем подачи кассационной жалобы через Арбитражный суд Республики Алтай.

Председательствующий

О.О. Зайцева

Судьи

И.И. Бородулина

Т.В. Павлюк