



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ

Федеральной антимонопольной службы

по Вологодской области

160035, г. Вологда, ул. Пушкинская, 25, тел. (8172) 72-99-70, факс (8172) 72-46-64

e-mail: to35@fas.gov.ru

<http://vologda.fas.gov.ru>

**Заявитель по делу о нарушении
антимонопольного законодательства:**

Петров Павел Леонидович
пр. Советский, д. 64, кв. 45, г.
Череповец, Вологодская область,
162622

**Ответчики по делу о нарушении
антимонопольного законодательства:**

Мэрия города Череповца

пр-т Строителей, д. 2, г. Череповец,
Вологодская область, 162608

Комитет по управлению имуществом
города Череповца

пр-т Строителей, д. 4-А, г. Череповец,
Вологодская область, 162608

Исх. № _____

от «___» сентября 2017 года

Управление архитектуры и
градостроительства Мэрии города
Череповца

ул. Набережная, д. 37-А, г. Череповец,
Вологодская область, 162622

Заинтересованные лица по
делу _____ о нарушении
антимонопольного законодательства:

Департамент экономического
развития Вологодской области

ул. Герцена, д. 27, г. Вологда, 160000

Череповецкая городская Дума

пр-т Строителей, д. 2, г. Череповец,
Вологодская область, 162608

ООО «Эларум»

ул. Кравченко, д. 3, оф. 28,

г. Череповец, 162606

пр. Луначарского, д. 53-А, оф. 007,

г. Череповец, 162600

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 04-01/15-15-17 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Резолютивная часть решения оглашена «12» сентября 2017 года

В полном объеме решение изготовлено «22» сентября 2017 года
г. Вологда

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по
Вологодской области (далее – Комиссия Управления) по рассмотрению дела
№ 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного
законодательства в утвержденном составе:

Мерзляковой Наталии Валерьевны – руководитель Управления Федеральной
антимонопольной службы по Вологодской области, председатель Комиссии
Управления;

Осипова Сергея Владимировича – заместитель руководителя Управления
Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области, начальник
отдела контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

Васянович Юлии Роландиевны – старший государственный инспектор отдела
контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

Сучкова Олега Николаевича – старший государственный инспектор отдела
контроля органов власти и закупок, член Комиссии Управления;

Буцева Антона Олеговича – государственный инспектор отдела контроля органов
власти и закупок, член Комиссии Управления;

рассмотрев дело № 04-01/15-15-17 по признакам нарушения пунктов 1, 2 и 9 части
1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
(далее – Закон о защите конкуренции) в отношении Мэрии города
Череповца (ОГРН 1023501268053, ИНН 3528009720, адрес (место
нахождения): 162608, Вологодская область, город Череповец, проспект
Строителей, дом 2, далее - Мэрия), Комитета по управлению имуществом города
Череповца (ОГРН 1023501247440, ИНН 3528008860, адрес (место нахождения):
162608, Вологодская область, город Череповец, проспект Строителей, дом 4-А,
далее - Комитет) и Управления архитектуры и градостроительства Мэрии города
Череповца (ОГРН 1023501262806, ИНН 3528006912, адрес (место нахождения):
162622, Вологодская область, город Череповец, улица Набережная, дом 37-А,
далее – Управление архитектуры Мэрии),

УСТАНОВИЛА:

26.10.2016 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Управление) поступило заявление от индивидуального предпринимателя Петрова Павла Леонидовича (ОГРНИП 304352827200340, ИНН 3528010226559, дата регистрации 28.09.2004, ОКВЭД - 47.11.2 торговля розничная незамороженными продуктами, включая напитки и табачные изделия, в неспециализированных магазинах, 47.11.1 торговля розничная замороженными продуктами в неспециализированных магазинах, 47.19 торговля розничная прочая в неспециализированных магазинах, далее - ИП Петров П.А., Заявитель) об ограничении конкуренции в связи с принятием постановления Мэрии от 28.09.2016 № 4260 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469».

Управлением заявление ИП Петрова П.А. рассмотрено в порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции.

В своем заявлении ИП Петров П.А. указал на то, что постановление Мэрии от 28.09.2016 № 4260 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469» ограничивает конкуренцию на товарном рынке по оказанию услуг розничной торговли и общественного питания в городе Череповце, создает преимущественные условия для других хозяйствующих субъектов на данном товарном рынке, со стороны Мэрии осуществляются ограничивающие действия, которые приводят к ухудшению финансового состояния субъектов хозяйственной деятельности (индивидуальных предпринимателей), а так же к возможности прекращения деятельности на данном товарном рынке.

По мнению Заявителя указанные нарушения выражены в том, что согласно расчету арендной платы за земельный участок индивидуального предпринимателя Байло Ю.И., разместившего на территории города Череповца объект торговли площадью 286 кв.м (в три раза больше объекта ИП Петрова П.А.) по улице Гоголя, д. 19-А в городе Череповце по договору аренды земельного участка от 21.03.2016 № 14636, такого же типа, как торговый павильон ИП Петрова П.А., на улице Бардина у дома № 2 в городе Череповце (площадью 80 кв.м), плата составила 24 786,52 руб. за 2016 год против платы, которая выставлена ИП Петрову П.А. за 2016 год в размере 57 970,58 руб.

Согласно расчету арендной платы за земельный участок ООО «Торгово-промышленная компания «Медая» размер арендной платы за земельный участок площадью 1 535 кв.м по улице Устюженской в городе Череповце по договору аренды земельного участка от 13.04.2017 № 9984, такого же типа, как торговый павильон ИП Петрова П.А., на улице Бардина у дома № 2 в городе Череповце (площадью 80 кв.м), плата составила 102 575,64 руб. за 2016 год.

ИП Петров П.А. просит Управление возбудить дело о нарушениях антимонопольного законодательства по пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, привлечь виновных лиц к ответственности и отменить действие постановления Мэрии от 28.09.2016 № 4260 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469».

В соответствии со статьями 25 и 44 Закона о защите конкуренции у Мэрии и Комитета запрошены письменные пояснения и документы по существу доводов

Заявителя.

Письмом от 02.12.2016 № 01-01-24/480 Мэрией представлены копии постановлений Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца», от 27.12.2011 № 5810 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 01.03.2012 № 1095 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 22.03.2012 № 1532 «О внесении изменений в постановления Мэрии города от 28.01.2010 № 276, от 09.06.2011 № 2469», от 10.12.2012 № 2469 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 08.02.2013 № 493 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 19.06.2013 № 2809 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 15.08.2013 № 3883 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 15.05.2014 № 2641 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 30.12.2014 № 7165 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 02.12.2015 № 6304 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 12.01.2016 № 46 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 28.09.2016 № 4260 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469». Указанные постановления Мэрии находятся в открытом доступе и представлены Мэрией из «Системы Консультант плюс», идентичность которых с оригиналами подтверждена Мэрией.

Кроме того, Мэрией представлено заключение об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Мэрии «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469» (постановление Мэрии от 28.09.2016 № 46 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», в котором указано, что правовое регулирование проекта затрагивает права субъектов малого и среднего предпринимательства, индивидуальных предпринимателей и иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих или планирующих осуществлять предпринимательскую деятельность в нестационарных торговых объектах. Количество данных участников правоотношений не ограничивается.

Разработчиком проекта постановления является Комитет. Предполагаемая дата вступления в силу нормативного правового акта – со дня его официального опубликования.

Проект постановления разработан в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) и решением Череповецкой городской Думы от 01.02.2011 № 7 «Об утверждении Правил размещения и эксплуатации нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца».

Проект разработан в целях упорядочивания размещения нестационарных объектов, а также возможного увеличения поступлений в городской бюджет, как за счет повышения предпринимательской активности, так и за счет поступлений в виде платы за размещение нестационарных торговых объектов. Издержек для городского бюджета при реализации проекта не ожидается.

Проектом постановления предложено изменить показатель «Т» - период размещения путем изменения количества расчетных месяцев на количество календарных дней, а также ввести коэффициент выравнивания для расчета платы по нестационарным торговым объектам общей площадью менее 60 кв.м.

Письмом от 17.11.2016 № 08-01-35-8/1758 Комитетом представлены письменные пояснения, в которых указаны обстоятельства заключения договора о размещении нестационарного объекта № 4789 с ИП Петровым П.А. Комитетом приведен расчет платы за размещение нестационарного торгового объекта с учетом постановления Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца» (в редакции постановления Мэрии от 12.01.2016 № 46 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469»), размер которого за 2016 год составил 57 970,58 руб.

Комитет также привел доводы по поводу заключения договоров аренды на земельные участки с индивидуальным предпринимателем Байло Ю.И. и ООО «Торгово-промышленная компания «Медея», указав, что размер арендной платы для данных лиц установлен в соответствии с постановлением Правительства Вологодской области от 01.12.2014 № 1083 «Об утверждении Порядка определения размера арендной платы за предоставленные в аренду без торгов земельные участки, находящиеся в собственности Вологодской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Вологодской области» и постановлением Мэрии от 25.12.2013 № 6263 «Об арендной плате за использование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, об установлении ставок арендной платы и коэффициентов в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена».

Комитет считает, что в рассматриваемом случае сравнивать плату за размещение нестационарных объектов с арендной платой за использование земельных участков, порядок определения которых регулируется разными нормативными правовыми актами не корректно.

Комитетом представлен договор аренды земельного участка от 21.03.2016 № 14636 с индивидуальным предпринимателем Байло Ю.И., согласно которому Байло Ю.И. представлен в аренду земельный участок площадью 286 кв.м для размещения объектов торговли и общественного питания, бытового обслуживания (эксплуатация торгового центра), кроме рынков, с установленной годовой арендной платой в размере 24 786,52 руб.

Аналогичный договор представлен с ООО «Торгово-промышленная компания «Медея», где арендная плата установлена в размере 102 575,64 руб. за земельный участок площадью 1 535 кв.м.

По результатам рассмотрения заявления ИП Петрова П.А. и представленных материалов Управление в соответствии со статьями 39.1. и 44 Закона о защите конкуренции в адрес Мэрии внесено предупреждение от 27.01.2017 № 382 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Управлением в действиях Мэрии установлено наличие признаков нарушения

пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Управление в предупреждении указало на то, что Федеральный [закон](#) от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ) не устанавливает право органов местного самоуправления по установлению порядка и оплаты за размещение нестационарного торгового объекта, по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта и по осуществлению осмотра (приемки) нестационарного торгового объекта.

Нормы Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и Указа Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли» не предусматривают выдачу (наличие) какого-либо специального разрешения для размещения нестационарных торговых объектов.

ЗК РФ не устанавливает каких-либо требований по оплате за размещение нестационарных торговых объектов. Перечень оснований, определяющих принцип платности земель, является исчерпывающим (это налог и арендная плата).

Управление отметило, что муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Управление своим предупреждением указало на то, что постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, и Административный [регламент](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденный постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993, приняты с превышением полномочий органов местного самоуправления, не соответствуют федеральному законодательству и нарушают права организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере экономической (предпринимательской) деятельности.

Управление в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере экономической (предпринимательской) деятельности, а также ущемлению интересов неопределенного круга потребителей потребовало от Мэрии в срок до 01.03.2017:

1. внести изменения в постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», исключив из него требования по оплате за размещение нестационарного торгового объекта, по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли и по осуществлению осмотра нестационарного торгового объекта приемочной комиссией Мэрией с составлением соответствующего акта;

2. внести изменения в Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, исключив из него муниципальную услугу «Выдача разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли»;
3. отменить Административным [регламентом](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденным постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993;
4. принять меры по устранению причин и условий, способствовавших возникновению нарушения прав индивидуального предпринимателя Петрова П.А., и по устранению последствий такого нарушения.

Письмом от 02.03.2017 № 01-01-24/55 Мэрия не согласилась с предупреждением Управления, при этом предупреждение от 27.01.2017 № 382 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в судебном порядке оспорено не было.

В указанном письме сообщалось, что предупреждение было рассмотрено под председательством заместителя мэра города Череповца Ананьиной М.А. с участием представителей Комитета, Контрольно-правового управления Мэрии, Управления экономической политики Мэрии и Управления архитектуры Мэрии. Данными лицами принято решение об оставлении предупреждения Управления без удовлетворения.

Согласно статье 39 Устава города Череповца, утвержденной постановлением Череповецкой городской Думы от 08.08.2005 № 84 (далее – Устав города Череповца), структура Мэрии включает мэра города - руководителя мэрии города и органы мэрии города, являющиеся постоянно действующими, осуществляющие свои функции в соответствии с компетенцией, определяемой положениями о них. Руководители указанных органов подотчетны и подконтрольны мэру города. Органы мэрии города могут наделяться правами юридического лица.

Таким образом, решение об оставлении предупреждения Управления без удовлетворения принято Мэрией совместно с другими органами Мэрии, входящими в структуру Мэрии, в том числе Комитетом, который согласно Положению о комитете по управлению имуществом города Череповца, утвержденному решению Череповецкой городской Думы от 06.05.2015 № 74, является органом мэрии города с правами юридического лица, созданным в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения имуществом, осуществления полномочий в сфере рекламы. Комитет в своей деятельности подчиняется мэру города. Оперативное управление деятельностью комитета осуществляет заместитель мэра города в соответствии со структурой мэрии города, непосредственное руководство комитетом осуществляет председатель комитета.

В соответствии с частями 2 и 8 статьи 39.1. Закона о защите конкуренции принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении статьи 15 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается. 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.

С учетом приведенной нормы Закона о защите конкуренции и на основании приказа Управления от 06.03.2017 № 53 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» возбуждено дело № 04-01/15-15-17 по признакам нарушения пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Мэрии (как органа, принявшего постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 и постановления о внесении изменений в данное постановление) и Комитета (как органа, входящего в структуру Мэрии, являющегося правоприменителем и разработчиком постановления Мэрии от 09.06.2011 № 2469 и постановлений о внесении изменений в данное постановление), создана Комиссия Управления по рассмотрению дела № 04-01/15-15-17.

Определением от 10.03.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено на 28.03.2017.

Определением от 28.03.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 13.04.2017. По ходатайству Мэрии к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечено Управление архитектуры Мэрии.

Определением от 13.04.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 10.05.2017.

Определением от 10.05.2017 рассмотрение дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 30.05.2017.

30.05.2017 в соответствии со статьей 48.1. Закона о защите конкуренции Комиссией Управления принято заключение об обстоятельствах дела.

Комиссия Управления пришла к заключению о том, что Мэрией и Комитетом нарушены требования пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с принятием заключения об обстоятельствах дела определениями от 30.05.2017 сроки рассмотрения дела № 04-01/15-15-17 продлены до 01.07.2017, а заседание Комиссии Управления отложено на 15.06.2017.

С заключением Комиссии Управления Мэрия и Комитет не согласились и представили свои возражения от 09.06.2017 и от 13.06.2017 № 08-01-35-7/852 соответственно.

15.06.2017 на заседании Комиссии Управления возражения от Мэрии и Комитета были рассмотрены, от остальных лиц, участвующих в рассмотрении дела, письменные пояснения в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, не представлены.

В материалах дела отсутствовали подтверждения о получении заключения об обстоятельствах дела № 04-01/15-15 со стороны Управления архитектуры Мэрии, Череповецкой городской Думы и ООО «Эларум».

В целях обеспечения соблюдения прав лиц, участвующих в рассмотрении дела, а также статьи 48.1. Закона о защите конкуренции, руководствуясь статьей 47 Закона о защите конкуренции, Комиссией Управления было принято решение отложить рассмотрение дела № 04/15-15-17 на 26.07.2017 и продлить срок рассмотрения дела до 01.09.2017.

К 26.07.2017 все лица, участвующие в рассмотрении дела, были ознакомлены с заключением об обстоятельствах дела.

26.07.2017 в Комиссию Управления от Мэрии и Комитета поступили ходатайства об отложении рассмотрения дела в связи с необходимостью получения из Министерства промышленности и торговли Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации ответов на запросы Департамента экономического развития Вологодской области по вопросу установления порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов органами местного самоуправления и установление платности за данное размещение.

В целях обеспечения соблюдения прав лиц, участвующих в рассмотрении дела, и в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств, а также соблюдения статьи 48.1. Закона о защите конкуренции, руководствуясь статьей 47 Закона о защите конкуренции, Комиссией Управления было принято решение отложить рассмотрение дела № 04/15-15-17 на 05.09.2017 и продлить срок рассмотрения дела до 01.10.2017.

05.09.2017 на заседании Комиссии Управления от Мэрии поступили дополнения на возражения на заключение об обстоятельствах дела № 04-01/15-15-17 о нарушении антимонопольного законодательства с обоснованием своей позиции с учетом апелляционного определения Верховного суда Российской Федерации от 19.05.2017 № 8-АПГ17-2.

От Департамента экономического развития Вологодской области письменные пояснения, к которому прикладывалось письмо Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 17.08.2017 № 53927/08.

В целях обеспечения соблюдения прав лиц, участвующих в рассмотрении дела, и в связи с необходимостью изучения представленных письменных пояснений в соответствии со статьей 46 Закона о защите конкуренции Комиссией Управления был объявлен перерыв в заседании до 12.09.2017.

После перерыва в Комиссию Управления поступили дополнительные пояснения от ИП Петрова П.А., который не согласился с доводами Мэрии и Комитета.

12.09.2017 Комиссия Управления рассмотрев дело № 04-01/15-15-17 приняла настоящее решение. Срок рассмотрения дела, установленный статьей 45 Закона о защите конкуренции, соблюден.

Заслушав лиц, участвующих в рассмотрении дела № 04-01/15-15-17, рассмотрев представленные письменные пояснения (возражения, отзывы) и документы, Комиссией Управления установлены следующие обстоятельства дела.

Решением Череповецкой городской Думы от 01.02.2011 № 7 утверждены Правила размещения и эксплуатации нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца (в редакции решений Череповецкой городской Думы от 25.09.2012 [№ 159](#), от 06.10.2015 [№ 162](#), далее – Правила).

Правила разработаны в целях упорядочения размещения нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению, создания условий для улучшения организации и качества торгового и бытового обслуживания населения города Череповца, установления единого порядка размещения, а также обеспечения дальнейшего содержания нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению (пункт 1.1.).

Действие Правил распространяется на нестационарные торговые объекты и нестационарные объекты по оказанию услуг населению (пункт 1.2.). Размещение, проектирование и установка нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города осуществляются в соответствии с действующим законодательством, нормами и правилами (пункт 1.3.).

Под нестационарным торговым объектом согласно Правилам понимается торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком, вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение (пункт 2).

Нестационарные торговые объекты на территории города размещаются на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов, разрабатываемой и утверждаемой в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной государственной власти Вологодской области (пункт 3.1.).

Нестационарные объекты размещаются на основании договора аренды земельного участка либо договора о размещении объекта. Размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению и требования к ним регулируются постановлением Мэрии (пункт 3.2.).

Мэрией принято постановление от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города» (в редакции постановлений Мэрии от 14.12.2011 [№ 5504](#), от 27.12.2011 [№ 5810](#), от 01.03.2012 [№ 1095](#), от 22.03.2012 [№ 1532](#), от 10.12.2012 [№ 6382](#), от 08.02.2013 [№ 493](#), от 19.06.2013 [№ 2809](#), от 15.08.2013 [№ 3883](#), от 15.05.2014 [№ 2641](#), от 30.12.2014 [№ 7165](#), от 02.12.2015 [№ 6304](#), от 12.01.2016 [№ 46](#), от 28.09.2016 [№ 4260](#)). Разработчиком данных постановлений является Комитет.

Указанным постановлением Мэрии утверждены Положение о размещении нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города (далее – Положение о размещении нестационарных торговых объектов), Порядок определения размера платы за

размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города (далее – Порядок определения размера платы), Положение о рабочей группе по размещению нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города.

Постановлением Мэрии от 09.06.2011 № 2469 также утверждены коэффициенты специализации, типа нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города, коэффициенты выравнивания, форма [разрешения](#) на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, акт соответствия размещенного нестационарного торгового объекта или нестационарного объекта по оказанию услуг населению требованиям конкурсной (аукционной) документации, условиям Договора о размещении и согласованному Управлением архитектуры Мэрии архитектурному решению.

Положение о размещении нестационарных торговых объектов регулирует правоотношения, связанные с размещением нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города, за исключением земельных участков, принадлежащих на праве собственности юридическим и/или физическим лицам (пункт 1.1.).

В частности, в Положении о размещении нестационарных торговых объектов указано, что нестационарные торговые объекты размещаются на основании утвержденной [схемы](#) размещения нестационарных торговых объектов, нестационарные объекты по оказанию услуг населению размещаются на основании утвержденной дислокации (пункт 1.3.).

Нестационарные объекты не относятся к недвижимому имуществу, не являются объектами капитального строительства. Эксплуатация нестационарного объекта носит временный характер (пункт 3.1.).

Размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению, за исключением объектов разносной и развозной торговли, осуществляется на основании договора о размещении нестационарного объекта (далее – договор о размещении). Размещение объектов развозной и разносной торговли осуществляется на земельных участках, не обремененных правами третьих лиц, на основании разрешения на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли (далее – разрешение). Размещение нестационарных объектов на земельном участке, предоставленном в аренду физическим и юридическим лицам, допускается в случае, если это предусмотрено договором аренды (пункт 4.1.).

Размещение нового нестационарного объекта осуществляется по результатам проведения торгов на право заключения таких договоров, за исключением размещения дополнительного оборудования. Договор о размещении дополнительного оборудования заключается без проведения торгов на основании положительного решения Рабочей группы, принятого по результатам рассмотрения заявления юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность в объекте торговли или общественного питания, на прилегающей территории к которому размещается дополнительное оборудование.

Торги проводятся в виде конкурсов или аукционов в порядке, установленном Положением о размещении нестационарных торговых объектов.

Обязательными условиями договора о размещении являются: местоположение нестационарного объекта; вид нестационарного объекта, специализация торговой деятельности; срок размещения нестационарного объекта; ответственность сторон; благоустройство прилегающей к нестационарному объекту территории; условия и сроки внесения платы за размещение нестационарного объекта, а также размер пени за несвоевременную уплату; условия, указанные в извещении о проведении конкурса или аукциона (если договор о размещении заключен по результатам конкурса или аукциона); условия досрочного расторжения договора о размещении.

Действие Договора о размещении прекращается досрочно в одностороннем порядке в случае невнесения владельцем объекта оплаты по договору о размещении в соответствии с условиями Договора о размещении (пункт 4.2.).

Договор о размещении заключается Комитетом на срок, указанный в конкурсной (аукционной) документации (до десяти лет). Договор о размещении продлевается Комитетом на очередной срок (до десяти лет) на основании заявления владельца нестационарного объекта, рассмотренного на заседании Рабочей группы, только при соответствии нестационарного объекта требованиям настоящего Положения и при условии продления срока размещения нестационарного объекта в [схеме](#) размещения нестационарных торговых объектов (пункт 4.3.).

Для получения разрешения заявители обращаются с заявлениями в Управление экономической политики Мэрии. Заявителями могут являться юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие намерение разместить нестационарные торговые объекты развозной и разносной торговли, а также их представители, полномочия которых подтверждены в соответствии с действующим законодательством.

Управление экономической политики Мэрии рассматривает заявления в порядке, установленном Административным [регламентом](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденным постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993 (далее – Административный регламент), и выдает разрешение либо мотивированный отказ в срок не позднее 10 рабочих дней с момента поступления заявления (пункт 4.5.).

Административный регламент разработан в целях повышения качества предоставления и доступности муниципальной услуги, создания комфортных условий для лиц, обратившихся за получением муниципальной услуги, устанавливает порядок и стандарт предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли.

Муниципальная услуга «Выдача разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли» включена в Перечень муниципальных услуг, предоставляемых Мэрией, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165.

Основанием для начала эксплуатации владельцем объекта нестационарного объекта на территории города является [акт](#) приемочной комиссии по форме согласно приложению 8 к постановлению Мэрии от 09.06.2011 № 2469 (акт соответствия размещенного нестационарного торгового объекта или нестационарного объекта по оказанию услуг населению требованиям конкурсной (аукционной) документации, условиям Договора о размещении и согласованному Управлением архитектуры Мэрии архитектурному решению). Данное требование не распространяется на нестационарные торговые объекты развозной и разносной торговли.

Для осмотра нестационарного торгового объекта приемочной комиссией владелец объекта направляет в Управление экономической политики Мэрии соответствующее обращение. Приемочная комиссия в целях осмотра нестационарного торгового объекта создается в 10-дневный срок с момента обращения. В случае если нестационарный объект эксплуатируется без акта приемочной комиссии, действие договора о размещении прекращается, а нестационарный объект подлежит демонтажу (пункт 4.8.).

Из приведенного следует, что Положением о размещении нестационарных торговых объектов установлены требования по оплате за размещение нестационарного объекта, по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, по осуществлению осмотра нестационарного торгового объекта приемочной комиссией Мэрией с составлением соответствующего акта.

До 01.01.2016 размер платы за размещение нестационарных торговых объектов в соответствии с Порядком определения размера платы (в редакции [постановления](#) Мэрии от 02.12.2015 № 6304) определялся формуле: $P = C \times K_n \times K_k$, где: P - годовая плата за размещение объекта; C - базовая ставка за размещение объекта; K_n - коэффициент назначения объекта; K_k - коэффициент коммерческой привлекательности места размещения объекта.

Согласно Порядку определения размера платы (в редакции [постановления](#) Мэрии от 28.09.2016 № 4260, действующая редакция, которая распространяется на правоотношения, возникшие с 01.01.2016) размер платы за размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города определяется по следующей формуле:



P - годовая плата за размещение объекта; C - среднее значение кадастровой стоимости 1 кв. м земель населенных пунктов с видом разрешенного использования «земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания» по городу Череповцу; S - площадь объекта; K_c - коэффициент специализации объекта; K_t - коэффициент типа объекта; K_v - коэффициент выравнивания (не применяется при расчете платы

за размещение летних кафе, киосков); Т - период размещения (календарных дней); I - коэффициент инфляции, установленный исходя из уровня инфляции на соответствующий год, равный предельному уровню инфляции в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, с учетом накопленной инфляции начиная с 2017 года. На 2016 год $I = 0$.

Указанная формула расчета размера платы первоначально была установлена [постановлением](#) Мэрии от 12.01.2016 № 46, которое было опубликовано в городской газете «Речь», № 6, от 19.01.2016. Данное постановление распространялось на правоотношения, возникшие с 01.01.2016.

[Постановление](#) Мэрии от 28.09.2016 № 4260 было опубликовано в городской газете «Речь», № 184, от 04.10.2016, и распространялось на правоотношения, возникшие с 01.01.2016, которым [Порядок](#) определения размера платы был изложен в новой редакции: в наименовании Порядка исключалось слово «торговых»; по неприменению коэффициента выравнивания (Кв) при расчете платы за размещение дополнено словом «киосков»; в значении Т - период размещения слово «(месяцев)» заменено на слова «(календарных дней)».

Таблица «Коэффициенты выравнивания» изложена в новой редакции:

Площадь объекта, кв. м	Значение Кв				
	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Более 150	0.3	0.4	0.6	0.8	1.0
100 - 149	0.4	0.5	0.6	0.8	1.0
Менее 100	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0

Анализ редакций постановлений Мэрии от 12.01.2016 № 46 и от 28.09.2016 № 4260 показывает, что в таблицу «Коэффициенты выравнивания» были внесены уточнения: значение «Площадь объекта, кв. м» с «150-200» заменено на «более 150»; с «60-99» на «менее 100»; значение Кв с 2016 по 2017 годы не изменены или снижены (по значению «Площадь объекта, кв.м» более 150 по 2017 году снижена с 0,5 до 0,4; от 100 до 149 с 0,6 до 0,5; менее 100 с 0,8 до 0,7); по значению Кв дополнено значениями до 2020 года. Значение Кв в постоянной прогрессии увеличивается на 0,1 или 0,2 единицы и к 2020 году по всем значениям «Площадь объекта, кв.м» будет равняться 1,0.

Значение С - среднее значение кадастровой стоимости 1 кв. м земель населенных пунктов с видом разрешенного использования «земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания» по городу Череповцу, определяется в соответствии с приказом Департамента имущественных отношений Вологодской области от 27.12.2012 № 206 «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов Вологодской области».

Согласно приложению № 3 к указанному приказу Департамента имущественных отношений Вологодской области «Средние значения кадастровой стоимости 1 кв.м

земель населенных пунктов в разрезе муниципальных районов и городских округов Вологодской области» по земельным участкам, предназначенным для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания по городу Череповцу средние значения кадастровой стоимости 1 кв.м установлена в размере 3450,63 руб.

Порядок определения размера платы принят на основе Отчета по разработке ставок и коэффициентов по специализации и типам нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению для определения размера платы за размещение объектов на территории муниципального образования «Город Череповец» (далее – Отчет по разработке ставок и коэффициентов), разработанного ООО «Эларум» в рамках муниципального контракта от 12.11.2015, заключенного между Комитетом и ООО «Эларум».

Из письменных пояснений ООО «Эларум» следует, что для оказания услуг по разработке ставок и коэффициентов по специализации и типам нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению для определения размера платы за размещение объектов на территории муниципального образования «Город Череповец» не требуются каких-либо разрешительные документы (лицензий или членство в саморегулирующих организациях). Данный вид услуг не относится к оценочной деятельности, стандарты оценки и иные методики оценки не применяются.

Установив указанные обстоятельства дела, оценив действия ответчиков на предмет соответствия требованиям законодательства Комиссия Управления приходит к выводу о нарушении антимонопольного законодательства.

Вопросы размещения нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению регламентированы ЗК РФ и Законом № 381-ФЗ.

В соответствии со статьей 39.33. ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в следующих случаях:

- 1) проведение инженерных изысканий;
- 2) капитальный или текущий ремонт линейного объекта;
- 3) строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения;
- 4) осуществление геологического изучения недр;
- 5) осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных

образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда;

б) размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, [виды](#) которых устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 1).

Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях, указанных в [подпунктах 1 - 5 пункта 1](#) настоящей статьи, осуществляется на основании разрешений уполномоченного органа (пункт 2).

Согласно статье 39.36 ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Законом № 381-ФЗ (пункт 1). [Виды](#) объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 3).

Особенности размещения нестационарных торговых объектов регламентированы статьей 10 Закона № 381-ФЗ, согласно которой размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, 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 (часть 1). [Порядок](#) включения в схему размещения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством Российской Федерации (часть 2). Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 3). Схемой размещения нестационарных торговых объектов должно предусматриваться размещение не менее чем шестьдесят процентов нестационарных торговых объектов, используемых субъектами малого или среднего предпринимательства, осуществляющими торговую деятельность, от общего количества нестационарных торговых объектов (часть 4). Схема размещения нестационарных торговых объектов и вносимые в нее изменения подлежат опубликованию в [порядке](#), установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, а также размещению на официальных сайтах органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 5). Утверждение схемы размещения

нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы (часть 6). Порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации (часть 7).

Во исполнение статьи 10 Закона № 381-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 № 772 утверждены Правила включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов (далее – Правила № 772), приказом Департамента экономического развития Вологодской области от 21.03.2014 № 74-О утвержден Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований области схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории области (далее – Порядок № 74-О).

Приведенные Правила № 772 определяют порядок включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов, утверждаемую органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно данным Правилам № 772 включение объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов осуществляется органом местного самоуправления по согласованию с федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества. Для включения объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов орган местного самоуправления направляет в органы, осуществляющие полномочия собственника имущества, заявление о включении объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов. Орган, осуществляющий полномочия собственника имущества, рассматривает поступившее заявление в течение 30 рабочих дней и принимает решение о согласовании включения объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов или об отказе в таком согласовании. О принятом решении орган, осуществляющий полномочия собственника имущества, в письменном виде сообщает органу местного самоуправления, направившему заявление.

Порядок № 74-О устанавливает процедуру разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований области схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, расположенных на территории муниципального образования.

В отношении объектов, указанных в пункте 3 статьи 39.36 ЗК РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 утвержден Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов (далее – Перечень № 1300), постановлением Правительства Вологодской области от 28.12.2015 № 1208 утвержден Порядок и условий размещения на территории Вологодской области объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов (далее – Порядок № 1208).

В Перечень № 1300 в частности включены нестационарные объекты для организации обслуживания зон отдыха населения, в том числе на пляжных территориях в прибрежных защитных полосах водных объектов (теневые навесы, аэрации, солярии, кабинки для переодевания, душевые кабинки, временные павильоны и киоски, туалеты, питьевые фонтанчики и другое оборудование, в том числе для санитарной очистки территории, пункты проката инвентаря, медицинские пункты первой помощи, площадки или поляны для пикников, танцевальные, спортивные и детские игровые площадки и городки), для размещения которых не требуется разрешение на строительство.

Порядок № 1208 устанавливает порядок и условия размещения на территории Вологодской области объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов и применяется для размещения объектов, входящих в [Перечень](#) № 1300.

Согласно Порядку № 1208 размещение объектов на землях и земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земель и земельных участков и установления сервитутов осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления муниципального образования Вологодской области, уполномоченного на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, принятого по результатам рассмотрения заявления о размещении объектов и приложенных к нему документов.

В части определения полномочий органов местного самоуправления по вопросам регулирования торговой деятельности, в том числе по вопросам размещения нестационарных торговых объектов и иных объектов, [ВИДЫ](#) которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, обращают на себя внимание требования статьей 3, 6 и 17 Закона № 381-ФЗ.

В соответствии со статьей 3 Закона № 381-ФЗ органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

В силу статьи 6 Закона № 381-ФЗ органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Частью 3 статьи 17 Закона № 381-ФЗ закреплено, что органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли: предусматривают строительство, размещение торговых объектов в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки; разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов; принимают меры экономического стимулирования по поддержке строительства, размещению объектов социально ориентированной торговой инфраструктуры и обеспечению доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, имущества, находящегося в муниципальной собственности; проводят анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей состояния торговли на территориях муниципальных образований и анализ эффективности применения мер по развитию торговой деятельности на этих территориях.

В силу норм ЗК РФ и Закона № 381-ФЗ перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования в торговой деятельности является исчерпывающим.

В соответствии с [пунктом 15 части 1 статьи 16](#) Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

В Уставе города Череповца определено, что к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для обеспечения жителей города Череповца услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (пункт 14 статьи 8).

Пунктом 42 части 1 статьи 40 Устава города Череповца установлено, что вопросы местного значения городского округа по созданию условий для обеспечения жителей города Череповца услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания относятся к полномочиям Мэрии.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов.

Статьей 7 Закона № 131-ФЗ установлено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (часть 1). Муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим

федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4).

Приведенные нормы Закона № 131-ФЗ не наделяют органы местного самоуправления полномочиями по принятию муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов.

С учетом изложенного, постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению на территории города», Перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города, услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, утвержденный постановлением Мэрии от 14.11.2014 № 6165, и Административный [регламент](#) предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на размещение нестационарного торгового объекта развозной и разносной торговли, утвержденный постановлением Мэрии от 29.05.2012 № 2993, приняты с нарушением полномочий органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности, поскольку, исходя из приведенных положений ЗК РФ, Закона № 381-ФЗ и Закона № 131-ФЗ, регулировать основания и порядок осуществления торговой деятельности органы местного самоуправления не вправе.

Данный вывод Комиссии Управления подтверждаются апелляционными определениями Верховного Суда Российской Федерации от 29.06.2016 № 14-АПГ16-8 и от 10.08.2016 № 83-АПГ16-5.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации своим апелляционным определением от 09.11.2016 № 49-АПГ16-40 отметил, что положениями ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотрено без предоставления земельных участков и установления сервитутов, то есть без совершения сделок по предоставлению земельных участков, и обусловлено лишь наличием схемы размещения торговых объектов, разрабатываемой и утверждаемой органом местного самоуправления.

Вопросы установления платы за пользование землей или земельными участками регламентированы ЗК РФ.

Статьей 65 ЗК РФ определено, что использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается [законодательством](#) Российской Федерации о налогах и сборах. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

Для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Кадастровая стоимость с учетом требований ЗК РФ может применяться при заключении договора купли-продажи земельного участка (статья 39.4.), а также при определении начальной цены аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка (статья 39.4.).

При толковании данной нормы ЗК РФ Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» отметил, что кадастровая стоимость земельных участков и отдельных объектов недвижимого имущества устанавливается для целей налогообложения и в иных, предусмотренных федеральными законами случаях ([пункт 5 статьи 65](#) Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), [статьи 375, 390, 402](#) Налогового кодекса Российской Федерации, [глава III.1](#) Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Отсюда следует, что перечень оснований, определяющих принцип платности земель, является исчерпывающим.

В части установления платы за размещение нестационарных торговых объектов Минэкономразвития России своим письмом от 14.10.2016 № Д23и-4886 обратил внимание на то, что разрешение на использование земельных участков, ни схема размещения объектов, ни договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции не являются правоустанавливающими документами на земельный участок, в том смысле, что они не порождают вещные права, подлежащие государственной регистрации, разрешая лишь ограниченное пользование и владение земельным участком. В свою очередь, именно наличие у лица разрешения на использование земельных участков (договора на установку рекламных конструкций, схемы размещения торговых объектов) позволяет ему использовать земельный участок без принятия со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления решения о предоставлении земельных участков или заключения с указанными органами каких-либо договоров. Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута во всех случаях, предусмотренных [статьей 39.33](#) ЗК РФ, осуществляется бесплатно.

В Апелляционном определении Верховного суда Российской Федерации от 19.05.2017 № 8-АПГ17-2, на которое ссылается Мэрия, указано, что органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности наделены полномочиями только в соответствии с [частью 3 статьи 3](#), [частью 2 статьи 6](#) и частью 3 статьи 17 Закона № 381-ФЗ, требования которых указано выше.

Верховный суд Российской Федерации в своем Апелляционном определении от 19.05.2017 № 8-АПГ17-2 обращает внимание на то, что в случаях, указанных в Гражданском кодексе Российской Федерации или ином законе, договоры о продаже вещи или имущественного права могут быть заключены только путем проведения торгов ([пункт 3 статьи 447](#) Гражданского кодекса Российской Федерации).

Одновременно Верховный суд Российской Федерации отмечает, что [частью 1 статьи 17.1](#) Закона о защите конкуренции установлено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения

конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Из анализа приведенных законоположений в их системном единстве суд делает вывод, что заключение договора на право владения и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом может быть осуществлено только по результатам торгов, а указанные права не могут переходить в порядке сингулярного или универсального правопреемства к лицам, не являющимся победителями таких торгов.

Однако, в соответствии с частью 2 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции закреплено, что указанный в [части 1](#) настоящей статьи порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Земельным [кодексом](#) Российской Федерации, Водным [кодексом](#) Российской Федерации, Лесным [кодексом](#) Российской Федерации, [законодательством](#) Российской Федерации о недрах, [законодательством](#) Российской Федерации о концессионных соглашениях, законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве.

В данном случае дополнительно обращают на себя внимание нормы статьи 1 ЗК РФ, где сказано, что при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

Согласно пункту 3 статьи 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Как указано выше, в ЗК РФ порядок использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута установлен главой V.6, а Законом № 381-ФЗ определены особенности размещения нестационарных торговых объектов.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 ЗК РФ на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений закреплены статьей 11 ЗК РФ, согласно которой к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на

решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Из предписаний ЗК РФ следует, что федеральный законодатель, наделяя орган местного самоуправления полномочием осуществлять управление и распоряжение земельными участками, одновременно установил требования к правовому регулированию в этой сфере, а именно при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Исполнение данных установлений федерального законодателя - безусловная обязанность правоприменителя.

С учетом изложенного, Комиссия Управления не соглашается с доводами Мэрии относительно применения в рассматриваемом случае Апелляционного определения Верховного суда Российской Федерации от 19.05.2017 № 8-АПГ17-2.

В соответствии с пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли» предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам предоставлено право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством.

ЗК РФ и Законом № 381-ФЗ также не предусмотрено выдача каких-либо разрешений на размещение нестационарных торговых объектов, в том числе в отношении объектов развозной и разносной торговли.

Анализ приведенных требований Закона № 381-ФЗ, ЗК РФ и нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что при использовании земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения нестационарных торговых объектов и иных объектов, [ВИДЫ](#) которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, органы местного самоуправления ограничены в своих полномочиях.

Органы местного самоуправления не наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию данных отношений.

Органы местного самоуправления не имеют право принимать муниципальные правовые акты, устанавливающие положения, порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению, в том числе по заключению договоров о размещении, установлению платности и выдачи разрешений на данные объекты.

Согласно пунктам 1, 2 и 9 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются:

- введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

- установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг.

Порядок применения статьи 15 Закона о защите конкуренции разъясняется в пункте 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», в соответствии с которым требования, заявленные по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, подлежат удовлетворению при наличии совокупности следующих условий: антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и соответствующим субъектом, обладающим властными полномочиями, не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая такому субъекту принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие).

Для привлечения к ответственности по статье 15 Закона о защите конкуренции необязательно, чтобы соответствующие действия повлекли негативные последствия для конкуренции, достаточно лишь подтверждения антимонопольным органом возможности наступления таких последствий.

Статья 15 Закона о защите конкуренции применяется к случаям издания нормативно-правовых актов, предоставляющих отдельным участникам рынка преимущества либо создающих барьеры; нарушения сроков выдачи каких-либо разрешительных документов; совершения нарушений при передаче прав на государственное или муниципальное имущество при установлении тарифов на регулируемые виды деятельности, нарушений, связанных с государственными закупками и т.д.

Для признания субъекта, наделенного властными полномочиями, нарушившим статью 15 Закона о защите конкуренции необходимо установить, что его акты и (или) действия (бездействия) приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также, что эти акты и (или) действия (бездействия) не разрешены другими федеральными законами.

С учетом позиции Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 16.03.2016, изложенной в пункте 11 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, антимонопольный орган в рамках [частей 1 и 2 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции уполномочен вынести соответствующее решение об обнаружении и пресечении выявленного нарушения лишь в том случае, когда нарушение привело либо могло привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах. В каждом конкретном случае антимонопольный орган должен провести анализ состояния конкуренции на товарном рынке и доказать, что спорные акты органов власти, действия (бездействия) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

С учетом пункта 10.7. Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220 (в редакции приказа Федеральной антимонопольной службы от 20.07.2016 № 1000/16 «О внесении изменений в Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220» и зарегистрированного в Минюсте России 17.08.2016 № 43275, далее – Порядок проведения анализа) по делам, возбужденным по признакам нарушения [статьи 15](#) Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

а) определение временного интервала исследования товарного рынка;

б) определение продуктовых границ товарного рынка;

в) определение географических границ товарного рынка. При определении таких границ могут приниматься во внимание, в частности: границы территории, на которой осуществляют свои полномочия соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, организации, участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации; границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие); границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар;

г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

В рассматриваемом случае товарным рынком будет являться товарный рынок по оказанию услуг розничной торговли и общественного питания в городе Череповце.

Географические и продуктовые границы данного товарного рынка соответствуют границам муниципального образования «Город Череповец».

Временной интервал исследования товарного рынка в рассматриваемом случае

является 2015 и 2016 годы.

При определении оценки изменений (возможных изменений) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие разработки и принятия муниципальных правовых актов со стороны Мэрии и Комитета Управление исходит из того, что органы местного самоуправления не наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию правоотношений в сфере размещения нестационарных торговых объектов, в части утверждения порядка и условия размещения нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению, в том числе по заключению договоров о размещении, установлению платности и выдачи разрешений на данные объекты.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаком ограничения конкуренции является установление органом местного самоуправления требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца», а также постановления о внесении изменений в постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 (постановление от 12.01.2016 № 46 и от 28.09.2016 № 4260) разработаны и приняты с превышением полномочий органов местного самоуправления, не соответствуют федеральному законодательству и нарушают права организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере экономической (предпринимательской) деятельности.

Данные муниципальные правовые акты устанавливают ограничения в осуществлении предпринимательской деятельности на товарный рынок по оказанию услуг розничной торговли и общественного питания в городе Череповце, устанавливают необоснованные требования к хозяйствующим субъектам данного товарного рынка и определяют плату за данную деятельность, которая не предусмотрена законодательством Российской Федерации.

В материалах дела имеются списки договоров о размещении нестационарных торговых объектов, заключенных в 2015 и 2016 годах, а также справка о суммах поступлений в городской бюджет в 2015 и 2016 годах от размещения временных объектов на территории города. Общая сумма сбора за размещение нестационарных торговых объектов в 2015 году составила 4 667 039,10 руб., данная сумма за 2016 год составила в размере 7 443 758,37 руб.

Кроме того, в материалах дела имеется анализ состояния сфере потребительского рынка в городе Череповце за 2015 и 2016 годы.

Данные материалы в их совокупности позволяют сделать вывод, что постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца», а также постановления о внесении изменений в постановление Мэрии от 09.06.2011 № 2469 (постановление от 12.01.2016 № 46 и от 28.09.2016 № 4260) нарушают права хозяйствующих субъектов, создают необоснованные административные барьеры и как следствие ограничивают конкуренцию, что приводит и (или) может привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов.

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, в том числе за органами местного самоуправления, выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения.

Согласно статье 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства, выдает органам местного самоуправления и их должностным лицам обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, а также обращается в суд с заявлениями об обжаловании противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

С учетом изложенного, Комиссия Управления установила нарушения антимонопольного законодательства Мэрией и Комитетом.

Комиссия Управления, руководствуясь [статьями 22 и 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49](#) Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать Мэрию города Череповца и Комитет по управлению имуществом города Череповца нарушившими пунктов 1, 2 и 9 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Передать материалы дела № 04-01/15-15-17 уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области для возбуждения дела об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Обратиться в суд с заявлением об обжаловании противоречащих антимонопольному законодательству постановлений Мэрии города Череповца от 09.06.2011 № 2469 «О размещении нестационарных торговых объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца», от 27.12.2011 № 5810 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 01.03.2012 № 1095 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 22.03.2012 № 1532 «О внесении изменений в постановления Мэрии города от 28.01.2010 № 276, от 09.06.2011 № 2469», от 10.12.2012 № 2469 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 08.02.2013 № 493 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 19.06.2013 № 2809 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 15.08.2013 № 3883 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 15.05.2014 № 2641 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 30.12.2014

№ 7165 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 02.12.2015 № 6304 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 12.01.2016 № 46 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», от 28.09.2016 № 4260 «О внесении изменений в постановление Мэрии города от 09.06.2011 № 2469», а также решения Череповецкой городской Думы от 01.02.2011 № 7 «Об утверждении Правил размещения и эксплуатации нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг населению на территории города Череповца».

4. Материалы дела № 04-01/15-15-17 передать органам прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии Управления

Н.В. Мерзлякова

Члены Комиссии Управления:

отсутствует

С.В. Осипов

отсутствует

Ю.Р. Васянович

О.Н. Сучков

А.О. Буцев

Сучков Олег Николаевич

(8172) 72-99-58

to35-suchkov@fas.gov.ru