

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена «04» июля 2018 года

В полном объеме решение изготовлено «13» июля 2018 года

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

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

Председатель

Комиссии: <...> – заместитель руководителя Челябинского УФАС России;

Члены
Комиссии: <...> – начальник отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

<...> – главный специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 24-07/17 по признакам нарушения Челябинской городской Думой (пл. Революции, 2, г. Челябинск, 454113, ИНН 7421001002; далее - Дума) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в утверждении Решением Думы четвертого созыва от 19.11.2013 № 46/2 Порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения муниципального образования «город Челябинск» (далее – Решение), в присутствии:

- <...>, <...> – представителей Думы на основании доверенности;
- <...> – представителя Администрации города Челябинска (далее – Администрация) на основании доверенности;
- <...> – представителя Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (далее – Комитет) на основании доверенности;
- <...> – представителя Управления дорожного хозяйства Администрации города Челябинска (далее – Управление) на основании доверенности;

, в отсутствие иных лиц, участвующих в деле, уведомленных надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела

У С Т А Н О

Челябинским УФАС России рассмотрен вопрос о соблюдении антимонопольного законодательства при организации на территории города Челябинска парковок транспортных средств, в том числе на платной основе, в связи с поступлением материалов и информации из Прокуратуры города Челябинска, а также от физических лиц.

В ходе рассмотрения документов и материалов установлено, что действия Думы, выразившиеся в утверждении Решения, содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, ввиду:

1) установления возможности применения Решения при создании и эксплуатации парковок (парковочных мест), находящихся за границами автомобильных дорог общего пользования (пункт 2 Решения), при условии, что в соответствии с пунктом 3.2 части 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления отнесено установление такого порядка исключительно в отношении парковок, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

2) определения в качестве уполномоченной организации муниципального учреждения, созданного на основании муниципального правового акта Администрации, осуществляющего эксплуатацию, благоустройство, техническое оснащение парковок (парковочных мест) и расчеты с пользователями парковок за пользование парковочным местом, что может привести к созданию дискриминационных условий осуществления деятельности в зависимости от организационно-правовой формы хозяйствующего субъекта и формы собственности;

3) фактического неустановления в решении порядка создания на территории муниципального образования парковок (парковочных мест), что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке оказания услуг парковок, а также к наделению хозяйствующего субъекта функциями органов местного самоуправления.

В связи с наличием в указанных действиях Думы признаков нарушения антимонопольного законодательства Челябинским УФАС России Думе выдано предупреждение № 41-07/16 от 26.12.2016 о необходимости в срок **до 01 ноября 2017 года** (с учетом продления срока его исполнения) прекращения таких действий путем изменения акта, который содержит

признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Во исполнение указанного предупреждения Думой в адрес Челябинского УФАС России направлялись сведения о внесении изменений в Решение Решением Думы от 07.03.2017 № 28/20, Решением Думы от 07.06.2017 №31/1, Решением Думы от 31.10.2017 № 34/5 (письма Думы исх. № ГД1-14/1-168 от 13.03.2017, № ГД1-14/1-467 от 20.06.2017, № ГД1-14/1-969 от 01.11.2017).

Кроме того, Челябинским УФАС России установлено, что в Решение также внесены изменения Решением Думы от 27.06.2017 № 31/11.

Вместе с тем, внесение указанных изменений не привело к устранению всех признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Таким образом, в установленный срок Думой предупреждение не исполнено.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

В связи с изложенным, на основании пункта 3 части 2 статьи 39, части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, приказа Челябинского УФАС России от 17 ноября 2017 года № 234 в связи с обнаружением антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства Челябинским УФАС России возбуждено производство по делу № 24-07/17.

Думой представлены письменные пояснения, документы и на заседании Комиссии указано следующее.

В целях исполнения предупреждения от 26.12.2016 № 41-07/16 Думой приняты решения от 07.03.2017 № 28/20, от 07.06.2017 № 31/1, от 31.10.2017 № 34/5 «О внесении изменений в решение Челябинской городской Думы от 19.11.2013 года № 46/2 «Об утверждении Порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска».

Решением предусмотрено, что инициатором создания парковок (парковочных мест), в том числе на платной основе, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска, выступает Администрация, в связи с чем отсутствует необходимость дополнительного указания сведений о лицах, которые могут быть инициаторами создания парковки, сроках и порядке подачи

предложения/заявления о создании парковки, порядок их рассмотрения, порядке принятия актов, которыми такие парковки создаются.

В соответствии с пунктом 5 Решения включение парковки (парковочных мест) в перечень месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе, является решением о создании парковок (парковочных мест), в том числе на платной основе.

Таким образом, все парковки (парковочные места), в том числе на платной основе, расположенные на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска, созданы на основании включения в рассматриваемый перечень месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств.

Пунктами 5, 15 Решения определены сведения, которые должны содержаться в утверждаемом Администрацией перечне месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе, в связи с чем отсутствует необходимость указания в указанном перечне сведений ее размерах и количестве парковочных мест, сведения о ее привязке к определенной автомобильной дороге.

В подпункте 3 пункта 4 Решения установлено, что в качестве оператора парковки может выступать муниципальное учреждение, тип которого определяется правовым актом Администрации города Челябинска, созданное в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере оказания услуг по организации, созданию, обеспечению функционирования парковок (парковочных мест) (далее - муниципальное учреждение), либо юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, индивидуальный предприниматель, привлеченные в соответствии с законодательством Российской Федерации об инвестиционной деятельности, о концессионных соглашениях, о муниципально-частном партнерстве (далее - частный инвестор).

Согласно абзацу 2 пункта 7 Решения частный инвестор осуществляет организацию деятельности парковок (парковочных мест) в случае принятия Администрацией решения о привлечении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об инвестиционной деятельности, о концессионных соглашениях, о муниципально-частном партнерстве, частных инвестиций в создание, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест).

Таким образом, в соответствии с Решением частный инвестор привлекается к осуществлению организации деятельности парковок (парковочных мест) в случае принятия Администрацией решения о привлечении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об инвестиционной деятельности, о концессионных соглашениях, о муниципально-частном партнерстве, частных инвестиций в создание, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест).

Парковки (парковочные места) относятся к дорожным сооружениям,

размещаемым на земельных участках в границах полосы отвода автомобильной дороги.

Согласно части 1 статьи 24 Закона № 257-ФЗ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения автомобильных дорог осуществляется в соответствии с земельным законодательством и данным федеральным законом.

На основании статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного транспорта.

В целях обеспечения дорожной деятельности для размещения автомобильных дорог, размещения объектов дорожного сервиса, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, стационарных постов органов внутренних дел, установления полос отвода, автомобильных дорог могут предоставляться земельные участки.

Такое предоставление возможно на основании подпункта 2 пункта 2 статьи 39.9 ЗК РФ на праве постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным).

Комитетом представлены письменные пояснения, документы и на заседании Комиссии указано следующее.

Перечень месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе, утвержденный правовыми актами Администрации, в соответствии с пунктом 5 Порядка носит описательный характер с указанием ориентировочного местоположения границ земельного участка с графической частью.

Информация о протяженности, ширине парковок, количестве парковочных мест на таких парковках у Комитета отсутствует.

Инициатором создания всех муниципальных парковок, в том числе парковок № № 4, 13, 14, 35, 48, 50, 79, 80, 96, 105, 106 является МБУ «Городские парковки». Комитет на основании положительного заключения Комитета градостроительства и архитектуры города Челябинска включает парковки в перечень путем подготовки графической части ориентировочного местоположения парковки. Решение о протяженности, ширине парковок, количестве парковочных мест на таких парковках с учетом СНиП, СанПиН, наличия зеленых насаждений, треугольников видимости принимает МБУ «Городские парковки» (письмо Комитета исх. № 8215 от 22.03.2018).

Управлением представлены письменные пояснения, документы и на заседании Комиссии указано следующее.

Размещение парковок (парковочных мест) на автомобильных дорогах местного значения города Челябинска осуществляется на основании Постановлений Администрации, которыми утверждены их местоположение. Расположение парковки указывается следующим образом: наименование улицы, привязка к строениям с указанием их номеров, а также имеется графический рисунок с привязкой к местности.

В пределах компетенции Управление осуществляет координацию деятельности МБУ «Городские парковки». Управлением проводятся мероприятия для выполнения работ по координированию земельных участков, на которых размещены парковки (парковочные места). Данные работы будут выполнены с целью приведения деятельности по организации платных парковок в соответствие с нормами Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступает в силу 30.12.2018.

МБУ «Городские парковки» представлены письменные пояснения, документы и на заседании Комиссии указано следующее.

МБУ «Городские парковки» осуществляют функции оператора парковок в отношении 116 парковок в соответствии с пунктом 14 Устава Учреждения на основании Постановлений Администрации № 261-п от 09.12.2013, № 31-п от 19.03.2014, № 41-п от 17.04.2014, № 100-п от 22.05.2015, № 127-п от 02.07.2015, № 160-п от 24.08.2015, № 232-п от 20.10.2015, № 275-п от 23.11.2015, № 318 от 14.12.2015, № 348-п от 29.12.2015, № 24-п от 27.01.2016, № 86-п от 11.03.2016, № 150-п от 25.04.2016, № 226-п от 20.04.2016, № 363-п от 19.08.2016, № 353-п от 14.08.2017, № 521-п от 29.11.2017.

Согласно пункту 5 Решения решение о создании парковок (парковочных мест), в том числе на платной основе, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска, и о прекращении такого использования принимается путем утверждения правовым актом Администрации города Челябинска перечня месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе.

Подготовку указанного проекта правового акта осуществляет Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска в порядке, установленном муниципальными правовыми актами города Челябинска.

Оператором парковки на Театральной площади в 2017 году являлось МБУ «Городские парковки» на основании Постановления Администрации № 100-п от 22.05.2015. В настоящее время по указанному адресу деятельность парковки не ведется.

На площади Ярославского, 1 у Челябинского государственного академического театра оперы и балета им. М.И. Глинки МБУ «Городские парковки» не является оператором парковки и отношения к данной территории не имеет.

Комитетом градостроительства и архитектуры города Челябинска представлены письменные пояснения, документы и на заседании Комиссии указано следующее.

Полномочия в сфере создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, у Комитета градостроительства и архитектуры города Челябинска отсутствуют.

Подготовка схем расположения парковок (парковочных мест) Комитетом градостроительства и архитектуры города Челябинска не осуществлялась.

Правила землепользования и застройки муниципального образования «Челябинский городской округ», утвержденные решением Думы от 09.10.2012 № 37/13, определяют границы территориальных зон, в том числе зону К.3.1 - магистрали городского и районного значения (часть 2 Правил).

При рассмотрении настоящего дела Комиссией установлено следующее.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Правилами дорожного движения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090, **парковка (парковочное место)** - специально обозначенное и при необходимости обустроенное и оборудованное место, являющееся в том числе частью автомобильной дороги и (или) примыкающее к проезжей части и (или) тротуару, обочине, эстакаде или мосту либо являющееся частью подэстакадных или подмостовых пространств, площадей и иных объектов улично-дорожной сети, зданий, строений или сооружений и предназначенное для организованной стоянки транспортных средств на платной основе или без взимания платы по решению собственника или иного владельца автомобильной дороги, собственника земельного участка либо

собственника соответствующей части здания, строения или сооружения.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа **отнесена дорожная деятельность** в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, **включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест)**, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 3.1, 3.2, 3.3 части 1 статьи 13 Закона № 257-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся:

- принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, и о прекращении такого использования;
- установление **порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах** общего пользования местного значения;
- установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

Законом № 257-ФЗ определены следующие понятия:

- **автомобильная дорога** - объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств **и включающий в себя земельные участки** в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, **элементы обустройства автомобильных дорог** (пункт 1 статьи 3);
- **элементы обустройства автомобильных дорог** - сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры, устройства для регулирования дорожного движения, работающие в автоматическом режиме специальные технические средства, имеющие функции фото- и

киносъемки, видеозаписи для фиксации нарушений правил дорожного движения, сохранности автомобильных дорог и сбора платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки, пункты весового и габаритного контроля транспортных средств, пункты взимания платы, **стоянки (парковки) транспортных средств**, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, тротуары, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса (пункт 5 статьи 3);

- **полоса отвода автомобильной дороги** - земельные участки (независимо от категории земель), которые предназначены для размещения конструктивных элементов **автомобильной дороги**, дорожных сооружений и на которых располагаются или могут располагаться объекты дорожного сервиса (пункт 15 статьи 3);

Согласно статье 1 ГрК РФ существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования и (или) границы территорий, занятых линейными объектами (к которым в том числе относятся автомобильные дороги) и (или) предназначенных для размещения линейных объектов, **обозначаются красными линиями.**

Из приведенных положений нормативных актов следует, что орган местного самоуправления наделен полномочиями по установлению **порядка создания и использования**, в том числе на платной основе, **парковок (парковочных мест)**, расположенных **на автомобильных дорогах** общего пользования местного значения, то есть являющихся принадлежностью автомобильной дороги, созданной как элемент ее обустройства в границах полосы отвода и в границах красных линий такого линейного объекта как автомобильная дорога.

Согласно пункту 2 Решения действие акта распространяется на правоотношения по созданию и использованию, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска.

В соответствии с пунктом 5 Решения решение о создании парковок (парковочных мест), в том числе на платной основе, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска, и о прекращении такого использования принимается путем утверждения правовым актом Администрации перечня месторасположения

парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе. Подготовку проекта правового акта, указанного в абзаце первом настоящего пункта, осуществляет Комитет в порядке, установленном муниципальными правовыми актами города Челябинска. В Перечне указываются сведения об описании границ участков парковок (парковочных мест) с приложением схемы расположения парковок (парковочных мест), номере парковок, виде парковок (парковочных мест) (платные, бесплатные).

Парковки (парковочные места) размещаются на территории города Челябинска в соответствии с перечнем месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе, в целях увеличения пропускной способности автомобильных дорог и повышения безопасности дорожного движения (пункт 6 Решения).

Иных положений о порядке создания парковок (парковочных мест) Решение не содержит.

Подпунктом 3 пункта 4 Решения определено понятие оператор парковки:

- муниципальное учреждение, тип которого определяется правовым актом Администрации города Челябинска, созданное в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере оказания услуг по организации, созданию, обеспечению функционирования парковок (парковочных мест);

- юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, индивидуальный предприниматель, привлеченные в соответствии с законодательством Российской Федерации об инвестиционной деятельности, о концессионных соглашениях, о муниципально-частном партнерстве.

Пунктами 8, 10-14 Решения определены отдельные условия размещения парковок (парковочного места), требования к ее оборудованию, в том числе дорожными знаками, информационными стендами, необходимость указания информации о режиме работы парковки (парковочного места), а также указано на установление соответствующими правовыми актами Администрации размера платы за пользование на платной основе парковкой (парковочным местом), порядка оплаты.

Порядок создания парковок (парковочных мест) на территории города Челябинска фактически рассматриваемым актом не установлен.

В частности не регламентирован сам порядок создания парковок (парковочных мест) как элемента обустройства автомобильной дороги с учетом установленного действующим законодательством понятия парковки

(парковочного места) - специально обозначенное и при необходимости обустроенное и оборудованное место, являющееся в том числе частью автомобильной дороги. В результате не установлен порядок определения лица, которое создает парковки (парковочные места), не установлено за счет каких денежных средств, в каких случаях и какие выполняются мероприятия (работы), связанные со специальным обозначением, в том числе установлением дорожных знаков, нанесением линий дорожной разметки, обустройством и оборудованием места в целях создания организованной стоянки транспортных средств.

Положения Решения в разделе II «СОЗДАНИЕ ПАРКОВОК (ПАРКОВОЧНЫХ МЕСТ)» о том, что «решение о создании парковок (парковочных мест), в том числе на платной основе, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска, и о прекращении такого использования принимается путем утверждения правовым актом Администрации города Челябинска перечня месторасположения парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе», не может свидетельствовать об установлении порядка создания парковки (парковочного места), поскольку только принятие такого решения не делает само по себе какую-либо часть автомобильной дороги парковкой.

Часть автомобильной дороги становится парковкой после осуществления действий, направленных на создание такого элемента обустройства автомобильной дороги, в том числе путем обозначения, обустройства и оборудования соответствующего места (при необходимости). Однако порядок осуществления таких мероприятий Думой не регламентирован. Необходимо отметить, что из Решения также не следует, что обозначение, обустройство и оборудование соответствующего места в целях создания парковки осуществляется оператором парковки, поскольку к функциям оператора отнесены лишь организация деятельности парковки и ее обслуживание.

Таким образом, само по себе принятие решения о создании парковки (парковочных мест) путем включения в Перечень парковок не является фактом создания такой парковки (парковочных мест), то есть выполнения мероприятий (работ), связанных со специальным обозначением, в том числе установлением дорожных знаков, нанесением линий дорожной разметки, обустройством и оборудованием места в целях создания организованной стоянки транспортных средств.

Порядок выполнения указанных мероприятий Решением не установлен, в том числе указание на то, что указанные мероприятия в целях создания органом местного самоуправления города Челябинска парковок (парковочных мест) осуществляются в порядке, установленном законодательством о контрактной системе.

В результате документов, подтверждающих создание Администрацией парковок (парковочных мест), предусмотренных Перечнем парковок, не представлено.

С учетом изложенного, доводы Думы об определении Решением порядка создания парковок (парковочных мест) путем принятия правового акта Администрацией об их создании не могут быть приняты во внимание.

Решение также не содержит оснований для внесения изменений в перечень месторасположения парковок (парковочных мест), не позволяет установить возможность (невозможность) обратиться в Администрацию с заявлением о включении парковки (парковочных мест) в перечень месторасположения парковок (парковочных мест), а также категорию лиц, которые могут быть инициаторами создания парковки (органы местного самоуправления, физические или юридические лица), сроки и порядок подачи предложения/заявления о создании парковки, порядок их рассмотрения и т.д.

Положения Решения также не предусматривают необходимость указания в перечне месторасположения парковок (парковочных мест) ее размеров, количества парковочных мест, сведений об идентификационном номере автомобильной дороги, места расположения парковки (парковочного места) на автомобильной дороге, определенного с учетом протяженности такой дороги согласно требованиям статьи 9 Закона № 257-ФЗ.

Из положений порядка также не представляется возможным определить, что включает в себя сведения об описании границ участков парковок (парковочных мест), какую информацию для описания таких границ необходимо указывать органу местного самоуправления в соответствующем акте.

При этом согласно Решению организация деятельности парковок предполагается хозяйствующими субъектами – муниципальными учреждениями и частными инвесторами, а отсутствие такой информации делает непрозрачным порядок осуществления такой деятельности и может привести к созданию дискриминационных условий посредством создания преимущественных условий деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, в том числе предоставления доступа к информации в приоритетном порядке, а также необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам.

Так, например, подпунктом 3 пункта 4 Решения предусмотрено организация деятельности парковок (парковочных мест) частным инвестором на основании концессионного соглашения.

Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных

соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ) предусмотрено заключение концессионного соглашения как по результатам конкурса, так и без его проведения (статьи 21, 37).

В силу положений Закона № 115-ФЗ, в том числе статьей 10, 37, для формирования предложения о заключении без проведения торгов концессионного соглашения хозяйствующему субъекту необходимо рассчитать объем инвестиций, необходимых для реализации такого проекта, предложить условия реализации такого проекта, в том числе описать объект концессионного соглашения и его технико-экономические показатели, что не представляется возможным в отсутствие в правовом акте Администрации указанных ранее сведений.

Для проведения торгов на право заключения концессионного соглашений вышеуказанные условия также должны быть определены для организатора торгов в целях надлежащей организации торгов.

Постановлением Администрации от 09.12.2013 № 261-п утвержден Перечень месторасположения на территории муниципального образования «город Челябинск» парковок (парковочных мест) для организованной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе, в который регулярно вносятся изменения путем включения в него и исключения из него парковок/парковочных мест (далее – Перечень).

Указанный Перечень содержит только описание участка и схематичное изображение территории парковки.

Например, Постановлением Администрации от 25.04.2016 № 150-п Перечень дополнен парковкой № 105, в описании которой указано следующее: «Участок расположен вдоль проезжей части пересечения улицы Салавата Юлаева и улицы Чичерина напротив многоквартирного дома № 2 в Курчатовском районе города Челябинска. Размещение парковки возможно при условии сохранения зеленых насаждений».

Положения Решения фактически не позволяют сделать вывод о том, что понимается под описанием границ парковок (парковочных мест) при утверждении перечня их местоположения актом Администрации. В результате из Постановления Администрации от 09.12.2013 № 261-п невозможно определить ни размеры (длину, ширину), ни количество парковочных мест, ни сведений об идентификационном номере автомобильной дороги, месте расположения парковки (парковочного места) на автомобильной дороге, определенном с учетом протяженности такой дороги согласно требованиям статьи 9 Закона № 257-ФЗ.

Указанное создает предпосылки для создания преимущественных условий деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, в том числе

располагающим сведениями о реальных размерах парковок (протяженности, ширине), количестве парковочных мест, на которых возможно осуществлять такую деятельность, либо фактически самостоятельно определять указанные условия, что исключает возможность обеспечения контроля органа местного самоуправления за соблюдением границ парковок (парковочных мест).

Согласно сведениям, представленным Комитетом (письмо исх. № 8215 от 22.03.2018), инициатором создания всех муниципальных парковок является МБУ «Городские парковки». Комитет на основании положительного заключения Комитета градостроительства и архитектуры города Челябинска (далее – КГАГ) включает парковки в перечень путем подготовки графической части ориентировочного местоположения парковки. Решение о протяженности, ширине парковок, количестве парковочных мест на таких парковках с учетом СНиП, СанПин, наличии земельных насаждений, треугольников видимости принимает МБУ «Городские парковки».

Из указанного следует, что в результате отсутствия в Решении порядка создания парковок (парковочных мест) фактически создание парковок осуществляется МБУ «Городские парковки», которое также является и инициатором создания таких парковочных мест.

Обращения МБУ «Городские парковки» о создании парковок рассматриваются органом местного самоуправления и являются основанием для внесения изменений в Перечень парковок, несмотря на отсутствие в Решении такой возможности.

По состоянию на март 2018 года за МБУ «Городские парковки» закреплено 116 парковок (письмо МБУ «Городские парковки» от 26.03.2018 № 095).

Необходимо отметить, что МБУ «Городские парковки» полагает, что все переданные ему парковки являются платными. Вместе с тем, Перечень парковок в нарушение требований Порядка не содержит сведений о виде парковок / парковочных мест (платные, бесплатные).

При этом согласно штатному расписанию (№ 9 от 26.03.2018), представленному МБУ «Городские парковки», штат учреждения составляет 28 человек, из которых 2 руководителя, 4 бухгалтера/экономиста, 5 сотрудников организационно – правового отдела, 8 сотрудников отдела агентских договоров, 9 в службе хозяйственного обеспечения.

В результате деятельность в отношении парковок МБУ «Городские парковки» фактически самостоятельно не осуществляет, а заключает с хозяйствующими субъектами договоры на обслуживание парковок (например, договор № 60 от 30.12.2017 на обслуживание парковки (парковочного места), расположенной по адресу: г. Челябинск, ул. Чичерина, 2, вместимостью 50 машиномест, заключенный с ООО «АртСтрой-М»), которые в свою очередь осуществляют деятельность парковок,

получают плату с пользователей парковки, которую должны перечислить учреждению, а также получают плату от МБУ «Городские парковки» за оказанные услуги (например, по договору № 60 от 30.12.2017 в размере 8 000 руб. в месяц).

С учетом изложенного, МБУ «Городские парковки» фактически не только не обслуживает, но и организацию деятельности парковок (парковочных мест) не осуществляет.

Таким образом, утверждаемым Администрацией Перечнем парковок в действительности не созданы парковки (парковочные места), так как их протяженность, ширина, положение на местности, количество парковочных мест определяется оператором парковки.

Более того, схемы размещения парковок, приведенные в Перечне парковок, а также в договорах на обслуживание парковок, не соответствуют их фактическому расположению, например, по парковкам № 105, 106, что следует из представленного Управлением дорожного хозяйства схематичного изображения дорог (письмо от 22.03.2018 № 01-05/1363), сведений публичной кадастровой карты (pkk5.rosreestr.ru), сведений карты 2ГИС (<https://2gis.ru/chelyabiNsk>).

Указанное свидетельствует, что в результате бездействия Думы фактически МБУ «Городские парковки» создает парковки (парковочные места) и осуществляет полномочия Администрации по определению оператора парковки.

В ходе рассмотрения настоящего дела установлено, что между Комитетом и ООО «Администратор Челябинского парковочного пространства» заключено концессионное соглашение № 1 от 03.04.2018 **в целях создания** 68 платных парковок на территории город Челябинска, объектом которого является нежилое здание и движимое имущество.

Перечень участков дорог, на которых **будут созданы** платные парковки концессионером, утверждён Постановлением Администрации № 452-п от 16.10.2017 «О создании и использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска, и о прекращении такого использования».

При этом указанный акт не содержит ни схемы расположения парковок /парковочных мест, ни сведений о номере парковок, ни сведений о границах участков парковок (парковочных мест), что не соответствует положениям Порядка. Концессионное соглашение № 1 от 03.04.2018 также такой информации не содержит.

Парковки (парковочные места) фактически указанным актом не созданы.

Отсутствие в Постановлении Администрации № 452-п от 16.10.2017 информации о протяженности, ширине, положении на местности парковок (парковочных мест), количестве парковочных мест может привести к созданию преимущественных условий отдельным хозяйствующим субъектам, в том числе обладающим такой информацией.

Так, в 2017 году органами местного самоуправления велись переговоры с потенциальным инвестором - ЗАО УК «РВМ Капитал», которым предложен проект создания единого парковочного пространства в центре г. Челябинска (письмо Думы исх. от 15.09.2017 № ГД1/1-10/158-782, пресс-релизы пресс службы Думы, в том числе от 16.05.2017, акт осмотра сайта от 20.07.2017). При этом ЗАО УК «РВМ Капитал», как и в последующем созданным ООО «Администратор Челябинского парковочного пространства» (создано 29.05.2017), рассчитан размер инвестиций в реализацию такого проекта при отсутствии сведений о количестве парковочных мест, размерах парковок и иной информации, необходимой для их расчета.

Пунктом 7 Решения установлено, что **организацию** деятельности парковок (парковочных мест) осуществляет **оператор парковки** порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Частный инвестор осуществляет организацию деятельности парковок (парковочных мест) в случае принятия Администрацией решения о привлечении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об инвестиционной деятельности, о концессионных соглашениях, о муниципально-частном партнерстве, частных инвестиций **в создание, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест).**

Согласно пункту 9 Решения **обслуживание** парковки (парковочного места) осуществляется оператором парковки. Обслуживание парковки (парковочного места) муниципальным учреждением осуществляется самостоятельно либо с привлечением юридического лица, индивидуального предпринимателя с учетом требований законодательства Российской Федерации в сфере закупок.

Из содержания пунктов 7, 9 Решения следует, что порядок использования парковки (парковочных мест), который должен быть установлен органом местного самоуправления согласно пункту 3.2 части 1 статьи 13 Закона № 257-ФЗ, включает организацию деятельности и обслуживание парковки (парковочных мест), содержание которых не раскрывается.

Иных положений о порядке использования парковок (парковочных мест) Решение не содержит.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных

предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, регулируются законодательством о контрактной системе.

Согласно статье 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений БК РФ. Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных пунктом 3 статьи 72 БК РФ.

Применение законодательства о контрактной системе является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату услуг для муниципальных нужд.

Применительно к рассматриваемому случаю работы по обслуживанию созданных Администрацией парковок, предусматривающие уборку, содержание таких частей автомобильной дороги общего пользования, являются муниципальной нуждой, в том числе по причине того, что Решением не предусмотрено предоставление указанных объектов на каком-либо праве хозяйствующим субъектам, в том числе муниципальному учреждению

Деятельность по обслуживанию созданных Администрацией парковок, предусматривающая уборку, содержание таких частей автомобильной дороги общего пользования, могут осуществлять хозяйствующие субъекты различных организационно-правовых форм и форм собственности. Отбор таких хозяйствующих субъектов должен осуществляться органом местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе.

В рамках рассмотрения дела № 24-07/17 о нарушении антимонопольного законодательства, установлено, что договоры на обслуживание парковок заключаются МБУ «Городские парковки» без проведения конкурентных процедур, несмотря на отсутствие у бюджетного учреждения каких-либо прав на указанные объекты и на земельные участки, на которых

располагаются парковки.

Из содержания Решения следует, что после принятия Администрацией решения о создании парковки (парковочных мест) орган местного самоуправления предоставляет право на организацию деятельности парковок (парковочных мест) хозяйствующему субъекту - бюджетному учреждению или частному инвестору.

Однако Решение не содержит положений, позволяющих определить возможность (невозможность) предоставления хозяйствующим субъектам прав владения и пользования парковками (парковочными местами) на возмездной (безвозмездной) основе, а также вопросы использования земли (земельного участка) в целях осуществления деятельности парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования.

Осуществление деятельности парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах, неизбежно связано с использованием земли (земельного участка), следовательно, для ее осуществления предполагается предоставление права пользования землей, земельным участком, местом общего пользования хозяйствующему субъекту.

Так, пунктом 5 статьи 1 ЗК РФ установлен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Пунктом 7 статьи 1 ЗК РФ установлен принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Материалы дела свидетельствуют о том, что МБУ «Городские парковки», заключая с хозяйствующими субъектами договоры на обслуживание парковок, фактически предоставляет им право осуществлять деятельность с использованием парковок, без оплаты права такого использования частью автомобильных дорог (парковкой, как элементом обустройства дороги) арендной платы в отношении используемых земельных участками, без проведения конкурентных процедур и в преимущественном порядке.

Напротив, МБУ «Городские парковки» оплачивает данным хозяйствующим субъектам денежные средства. При этом бюджетным учреждением также

не оплачиваются указанные платежи в бюджет муниципального образования.

Указанное обусловлено положениями Решения.

Нормативно-правового обоснования возможности создания и использования парковок (парковочных мест) на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов Дума не приводит, ЗК РФ не содержит.

Таким образом, использование земель в целях использования парковок (парковочных мест) без формирования земельного участка ЗК РФ не предусмотрено.

Согласно части 2 статьи 5 Закона № 257-ФЗ автомобильные дороги в зависимости от вида разрешенного использования подразделяются на автомобильные дороги общего пользования и автомобильные дороги необщего пользования.

Частью 3 статьи 5 Закона № 257-ФЗ установлено, что к автомобильным дорогам общего пользования относятся автомобильные дороги, предназначенные для движения транспортных средств неограниченного круга лиц.

С учетом положений действующего законодательства, в том числе пунктов 1, 5 15 статьи 3, статьи 5 Закона № 257-ФЗ земельный участок, являющийся полосой отвода автомобильной дороги общего пользования, в том числе занятый дорожными сооружениями (в частности таким элементом обустройства дороги как парковка), относится к земельным участкам общего пользования.

Согласно пункту 1 статьи 90 ЗК РФ землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 3 статьи 90 ЗК РФ определено, что в целях обеспечения дорожной деятельности могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения автомобильных дорог;
- 2) размещения объектов дорожного сервиса, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, стационарных постов органов внутренних дел;
- 3) установления полос отвода автомобильных дорог.

Частью 3.1 статьи 90 ЗК РФ и частью 4 статьи 25 Закона № 257-ФЗ установлено, что земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться в установленном ЗК РФ порядке гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Указанные земельные участки предоставляются на условиях частного сервитута (часть 4.1 Закона № 257-ФЗ).

Парковки (парковочные места) к объектам дорожного сервиса не относятся, соответственно, положения части 3.1 статьи 90 ЗК РФ, части 4, 4.1 статьи 25 Закона №257-ФЗ не применимы.

Согласно пункту 1 статьи 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании:

- 1) решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 3) договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- 4) договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Пунктом 12 статьи 85 ЗК РФ и пунктом 8 статьи 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлен запрет приватизации земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, которые могут включаться в состав различных территориальных зон.

Таким образом, в целях использования парковок (парковочных мест) земельный участок не может быть предоставлен по итогам аукциона в собственность.

Согласно статье 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

Согласно подпункту 18 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, **не может быть предметом аукциона**, если он является земельным участком общего пользования или расположен в границах земель общего пользования, территории общего пользования.

Таким образом, в целях использования парковок (парковочных мест) земельный участок не может быть предоставлен по итогам аукциона в аренду.

Указанное подтверждается представленными Комитетом градостроительства и архитектуры города Челябинска обращениями МБУ «Городские парковки» по вопросу создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), на территории города Челябинска и ответами Комитета градостроительства и архитектуры города Челябинска на них.

Из указанных ответов Комитета градостроительства и архитектуры города Челябинска следует, что в случае соответствия Решению испрашиваемого земельного участка для размещения парковки (парковочных мест) и отсутствия прав третьих лиц, указанный земельный участок не может быть предметом аукциона на основании подпункта 18 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ (исх. № 40-6281/6к от 24.04.2018, № 40-5969/6к от 18.04.2018, № 40-5967/6к от 18.04.2018, № 40-5505/6к от 12.04.2018, № 40-5512/6к от 12.04.2018, № 40-5268/6к от 10.04.2018, № 40-4964/6к от 04.04.2018).

Порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование установлен статьей 39.9 ЗК РФ, согласно подпункту 2 пункта 2 которой земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование исключительно государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным).

Пунктом 4 статьи 39.9 ЗК РФ установлено, что не допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указанным в статье 39.9 ЗК РФ лицам на других правах, кроме права постоянного (бессрочного) пользования, если иное не предусмотрено статьями 39.10 и 39.20 ЗК РФ.

Из положений статьи 39.9 ЗК РФ следует, что в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены исключительно муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным).

Соответственно, исключается возможность привлечения органом местного самоуправления в качестве оператора парковки частного инвестора, предполагающее передачу во владение и пользование земель на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Пунктом 23 части 2 статьи 39.6 ЗК РФ предусмотрена возможность предоставления без проведения торгов в аренду земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, соглашением о государственно-частном партнерстве, соглашением о муниципально-частном партнерстве, лицу, с которым заключены указанные соглашения.

Соответственно, земельный участок в целях предоставления прав на его использование, в том числе в целях осуществления деятельности парковок должен быть сформирован, при этом должны соблюдаться положения ЗК РФ

Так, согласно пункту 1 статьи 11.3 ЗК РФ образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов:

- проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- проектная документация лесных участков;
- утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, которая предусмотрена статьей 11.10 ЗК РФ.

Подпунктом 5 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ предусмотрено образование земельных участков в соответствии с утвержденным проектом межевания территории для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Пунктом 2 статьи 11.10 ЗК РФ установлено, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территории, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, местоположения зданий,

сооружений (в том числе размещение которых предусмотрено государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, адресными инвестиционными программами), объектов незавершенного строительства.

Пунктом 16 статьи 11.10 ЗК РФ определены основания для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка.

В соответствии с частью 1 статьи 41 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Частью 1 статьи 25 Закона № 257-ФЗ также предусмотрено, что границы полосы отвода автомобильной дороги определяются на основании документации по планировке территории.

Таким образом, земельный участок полосы отвода автомобильной дороги, а в целях осуществления деятельности в отношении парковки и земельный участок, используемый под парковку, должен быть сформирован, в том числе с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории.

В соответствии с подпунктом 7 пункта 5 статьи 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения.

Согласно пункту 1 статьи 262 Гражданского кодекса Российской Федерации под земельными участками общего пользования понимаются незакрытые для общего доступа земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, на которых граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

Пунктом 12 статьи 1 ГрК РФ территории общего пользования определены как территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы

водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

Таким образом, к автомобильным дорогам общего пользования относятся автомобильные дороги, в том числе земельные участки полос отвода автомобильных дороги, предназначенные для беспрепятственного (незакрытого, не требующего каких-либо разрешений) нахождения неограниченного круга лиц.

Указанное согласуется с правовой позицией, сформулированной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.04.2011 № 15248/10, согласно которой земельный участок, который относится к землям (территориям) общего пользования, не может быть выделен из земель общего пользования и предоставлен в пользование конкретному лицу.

Нормативно-правового обоснования возможности предоставления в пользование земельного участка общего пользования, в том числе в постоянное (бессрочное) пользование муниципальному учреждению, Дума не приводит.

Решением не урегулирован вопрос относительно необходимости формирования земельных участков в порядке, предусмотренном ЗК РФ, при решении вопроса о создании парковок (парковочных мест) и их использовании бюджетными учреждениями и инвесторами.

Указанное привело к возможности предоставления МБУ «Городские парковки» и хозяйствующим субъектам, с которыми указанное учреждение заключает договоры на обслуживание парковок, использования земель без формирования земельных участков в соответствии с ЗК РФ, без оплаты использования земли.

Кроме того, право органа местного самоуправления на предоставления бюджетному учреждению в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка без проведения конкурентных процедур не свидетельствует о возможности создания данному хозяйствующему субъекты преимущественных условий деятельности при предоставлении прав на использование парковок (парковочных мест) без проведения торгов, в том числе с учетом положений статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, Закона № 115-ФЗ.

В результате принятия Решения Комитетом и ООО «Администратор Челябинского парковочного пространства» заключено концессионное соглашение № 1 от 03.04.2018, которое не предусматривает необходимость оплаты права пользования земельными участками занятыми под парковки .

Так, указанным концессионным соглашением предусмотрено:

- Концессионер обязуется за свой счет реконструировать недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит Концеденту, создать движимое имущество, право собственности на которое будет принадлежать Концеденту, и осуществлять с использованием (эксплуатацией) объекта Соглашения деятельность по организации деятельности, обслуживанию и обеспечению функционирования на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на участках автомобильных дорог общего пользования местного значения города Челябинска, указанных в приложении 1 к соглашению, согласно утвержденному в порядке, установленном нормативными правовыми актами города Челябинска, и представленному в соответствии с пунктом 3.3.2 соглашения Концедентом Концессионеру перечню их месторасположения (далее - платные парковки), а Концедент обязуется предоставить Концессионеру на срок, установленный настоящим соглашением, права владения и пользования объектом соглашения для осуществления указанной деятельности (пункт 1.1);

- объектом соглашения являются нежилое здание и движимое имущество (пункт 2.1);

- нежилое здание предназначено для организации и размещения Центр обработки данных - единая многокомпонентная система, технологически связанная с платными парковками, расположенными на участках автомобильных дорог общего пользования местного значения города Челябинска, указанных в приложении 1 к настоящему соглашению, согласно утвержденному в порядке, установленном нормативными правовыми актами города Челябинска, и представленному в соответствии с пунктом 3.3.2 соглашения Концедентом Концессионеру перечню их месторасположения, обеспечивающая их функционирование на платной основе (пункт 2.3);

- движимое имущество, право собственности на которое возникает у Концедента с даты его включения в реестр муниципального имущества города Челябинска, предоставляется Концессионеру на весь срок действия соглашения (пункт 2.7);

- Концедент утверждает перечень месторасположения платных парковок (общее количество не менее 7939 парковочных мест), расположенных на участках автомобильных дорог общего пользования местного значения города Челябинска (пункт 3.3.1);

- Концедент обязан принять необходимые меры по обеспечению доступа Концессионера к платным парковкам для проведения работ по обустройству и технологическому оборудованию платных парковок, установке движимого имущества в соответствии с соглашением (пункт 3.3.4);

- Концедент обязуется заключить с Концессионером договор аренды земельного участка с кадастровым номером 74:36:0613003:832, площадью 2967 кв. м, на котором расположено недвижимое имущество (пункт 4.1).

Положений, предусматривающих порядок предоставления земельных участков в целях размещения платных парковок в количестве не менее 7939 парковочных мест, и условия такого использования концессионное соглашение № 1 от 03.04.2018 не содержит.

Отсутствие положений, позволяющих определить возможность (невозможность) предоставления хозяйствующим субъектам прав владения и пользования парковками (парковочными местами) на возмездной (безвозмездной) основе, а также вопросы использования земли (земельного участка) в целях осуществления деятельности парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования, не обеспечивает прозрачный порядок предоставления доступа к осуществлению деятельности с использованием парковок, что может привести к созданию дискриминационных условий деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, в том числе предоставления доступа к информации в приоритетном порядке, а также необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иным хозяйствующими субъектами.

Необходимо отметить, что Дума располагает информацией о том, каким образом реализуются на территории города Челябинска рассматриваемые положения Решения, о создании органом местного самоуправления именно муниципального *бюджетного* учреждения, то есть хозяйствующего субъекта, а также необходимости решения вопросов, связанных с соблюдением земельного законодательства, при организации парковок (парковочных мест) на территории города, что подтверждается протоколами рабочих совещаний по вопросу организации и функционирования парковок в городе Челябинске, в частности от 28.04.2016, от 16.04.2016, участием представителей Думы в заседаниях Комиссии при рассмотрении дела № 24-07/17 о нарушении антимонопольного законодательства.

Из указанного следует, что муниципальному учреждению предоставляется право использовать парковки (парковочные места) как элемента обустройства автомобильных дорог в границах полосы отвода автомобильной дороги, расположенные на землях общего пользования, без соблюдения земельного законодательства, законодательства об автомобильных дорогах и концессионных соглашениях, что свидетельствует о создании рассматриваемым актом Думы преимущественных условий деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта, а также предоставлении возможности МБУ «Городские парковки» осуществлять выбор оператора парковки (парковочных мест), что приводит (может привести) к ограничению доступа на рынок осуществления деятельности стоянок для транспортных средств.

Кроме того, Решение предусматривает возможность привлечения частного

инвестора, однако, из положений Решения невозможно сделать выводы об основаниях организации деятельности парковок (парковочных мест) и их обслуживания муниципальным учреждением, как и не определены основания и орган, которым принимается решение о привлечении частного инвестора.

Также необходимо отметить, что юридическому лицу, выступающему концессионером, в соответствии с ФЗ-115 необходимо создать и (или) реконструировать имущество, являющееся объектом такого соглашения, в то время как в соответствии с Решением оператор парковки только организует деятельность парковок (парковочных мест) и их обслуживание.

Более того, благоустройство, техническое оснащение, оборудование, обслуживание парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, отнесено к муниципальным нуждам. Осуществление закупок на выполнение работ (оказание услуг) по организации в границах городского округа благоустройства, технического оснащения парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, в целях обеспечения муниципальных нужд должно осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе.

При рассмотрении дела № 24-07/17 антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Рассматриваемые действия Думы могут привести к нарушению антимонопольного законодательства на рынке осуществления деятельности стоянок для транспортных средств.

Географические границы товарного рынка: город Челябинск.

Временной интервал исследования товарного рынка определен периодом с даты вступления в силу Решения и до даты по результатам анализа состояния конкуренции при рассмотрении дела № 24-07/17 о нарушении антимонопольного законодательства, то есть с 22.11.2013 по 17.04.2018.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарных рынках вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия): рассматриваемые действия могут создать дискриминационные условия осуществления деятельности хозяйствующим субъектам на рассматриваемом товарном рынке посредством нарушения установленных действующим антимонопольным законодательством запретов.

Вид экономической деятельности «деятельность стоянок для транспортных средств» соответствует предпринимательской деятельности парковок

(парковочных мест), поскольку указанная деятельность предоставляет возможность получения платы за размещение транспортных средств.

Кроме того, на указанном товарном рынке имеет место конкуренция, поскольку рассматриваемый рынок является открытым для вхождения любого хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность как на территории города Челябинска, Челябинской области, так и хозяйствующих субъектов других регионов, то есть имеют неограниченный круг хозяйствующих субъектов, в целях осуществления деятельности парковок (парковочных мест).

Указанные действия Думы могли оказать негативное влияние на рынок деятельности стоянок для транспортных средств.

Факт создания дискриминационных условий осуществления деятельности стоянок для транспортных средств подтверждается тем, что фактически хозяйствующие субъекты лишены возможности получить или претендовать на право осуществления деятельности парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения.

Факт создания преимущественных условий осуществления деятельности МБУ «Городские парковки» подтверждается тем, что фактически хозяйствующему субъекту предоставлено право осуществления деятельности парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения в приоритетном порядке, без формирования земельных участков и оплаты за их использование, то есть с нарушением требований действующего законодательства и ограничением доступа на право возможного осуществления указанного вида деятельности иным хозяйствующим субъектам.

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Согласно части 2 статьи 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» типами муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Таким образом, подпунктом 3 пункта 4 Порядка предоставлена возможность органу местного самоуправления создать бюджетное учреждение, которое

является хозяйствующим субъектом.

МБУ «Городские парковки» в силу понятия, приведенного в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, является хозяйствующим субъектом, осуществляющим следующие виды деятельности:

- деятельность органов местного самоуправления по управлению вопросами общего характера (код 84.11.3 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2);
- деятельность стоянок для транспортных средств (код 52.21.24 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2);
- строительство автомобильных дорог и автомагистралей (код 42.11 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2);
- строительство железных дорог и метро (код 42.12 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2);
- производство земляных работ (код 43.12.3 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2);
- производство прочих строительно-монтажных работ (код 43.29 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2);
- работы по монтажу стальных строительных конструкций (код 43.99.5 ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2).

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, предоставление доступа к информации в приоритетном порядке, создание дискриминационных условий.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем

товарном рынке.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности, а также дискриминационных условий является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Состав правонарушения при неисполнении запрета, предусмотренного частью 1 статьей 15 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть нарушение указанной нормы не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции.

Положения данной нормы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц.

С учетом изложенного, доводы лиц, участвующих в рассмотрении настоящего дела, об отсутствии в действиях Думы нарушения антимонопольного законодательства не могут быть приняты во внимание.

Частью 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

Челябинским УФАС России принято заключение об обстоятельствах дела № 24-07/17 и пунктом 4 определения об отложении рассмотрения дела № 24-07/17 о нарушении антимонопольного законодательства предложено лицам, участвующим в деле, в соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции представить в Челябинское УФАС России пояснения, доказательства и доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела № 24-07/17 о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

В адрес Челябинского УФАС России поступили письменные пояснения

(возражения) Комитета на заключение об обстоятельствах дела № 24-07/17, в которых указано следующее.

С учетом положений пунктов 1, 5, 15 статьи 3, статьи 5 Закона № 257-ФЗ земельный участок, являющийся полосой отвода дороги общего пользования, в том числе занятый дорожными сооружениями, включая парковки, относится к землям общего пользования.

Подпунктом 18 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ установлен прямой запрет на проведение торгов в отношении земельных участков, относящихся к землям общего пользования.

Законодателем предусмотрена возможность использования земель и земельных участков без их предоставления (Глава V.6 ЗК РФ). Однако следует учесть, что в утвержденном Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 Перечне видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, такой вид объектов как парковка не предусмотрен. Иные основания для использования земель и земельных участков без их предоставления также не предусматривают возможность применения к парковкам.

Подпунктом 5 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков. Таким образом, земельные участки, на которых расположены дорожные сооружения, включая парковки, не могут отдельно от данных сооружений участвовать в обороте, в том числе коммерческом.

В соответствии с пунктами 3.1, 3.2 части 1 статьи 13 Закона № 257-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления относится принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, и о прекращении такого использования, а также установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения.

Из сказанного следует, что в настоящей ситуации при реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере дорожной деятельности требования земельного законодательства не нарушаются.

Указанные доводы Комитета о соответствии требованиям земельного законодательства установленным Решением порядок создания и использования парковки (парковочных мест) не могут быть приняты во внимание по следующим основаниям.

Решение не определяет относится ли парковка (парковочные места), решение о создании которой принимается Администрацией, к движимому или недвижимому имуществу, сооружению ввиду отсутствия порядка ее создания, соответственно, не позволяет установить единство судьбы земельного участка и парковки.

Как указывалось ранее, Решение («порядок создания парковок (парковочных мест» и право хозяйствующих субъектов осуществлять функции оператора парковок) не регламентирует вопрос использования земли (земельного участка) для осуществления деятельности парковки (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования.

Иные письменные пояснения (возражения) на заключение об обстоятельствах дела № 24-07/17 в адрес Челябинского УФАС России не поступили.

Таким образом, действия Думы по утверждению Решения, положения которого фактически не устанавливают порядок создания на территории города Челябинска парковок (парковочных мест), по определению в качестве оператора парковки муниципального учреждения, тип которого определяется муниципальным правовым актом Администрации, созданного в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере оказания услуг по организации, созданию, обеспечению функционирования парковок (парковочных мест), то есть хозяйствующего субъекта, могут привести к созданию дискриминационных условий осуществления деятельности в зависимости от организационно-правовой формы хозяйствующего субъекта и формы собственности, в том числе посредством создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту и препятствований осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам, предоставления доступа к информации в приоритетном порядке, предоставления права использования земли (земельного участка) в целях осуществления деятельности парковок (парковочных мест) на автомобильных дорогах общего пользования с нарушением требований действующего законодательства, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктам 2, 8 указанной нормы.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу об отсутствии предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела в отношении Думы по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии 04.07.2018 представителем Думы представлено

опубликованное 29.06.2018 Решение Думы от 26.06.2018 № 41/17 «Об утверждении Порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Челябинска», пунктом 2 которого Решение, в том числе внесенные Решениями Думы от 10.12.2013 № 46/12, от 07.03.2017 № 28/20, от 07.06.2017 №31/1, от 27.06.2017 № 31/11, от 31.10.2017 №34/5, от 28.11.2017 № 35/11 изменения, признаны утратившими силу, в связи с чем отсутствуют основания для выдачи Думе предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

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

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов **2, 8** указанной нормы, действия Думы (пл. Революции, 2, г. Челябинск, 454113, ИНН 7421001002) по утверждению Решения, положения которого фактически не устанавливают порядок создания на территории города Челябинска парковок (парковочных мест), по определению в качестве оператора парковки муниципального учреждения, тип которого определяется муниципальным правовым актом Администрации, созданного в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере оказания услуг по организации, созданию, обеспечению функционирования парковок (парковочных мест), то есть хозяйствующего субъекта, что может привести к созданию дискриминационных условий осуществления деятельности в зависимости от организационно-правовой формы хозяйствующего субъекта и формы собственности, в том числе посредством создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту и препятствований осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам, предоставления доступа к информации в приоритетном порядке, предоставления права использования земли (земельного участка) в целях осуществления деятельности парковок (парковочных мест) на автомобильных дорогах общего пользования с нарушением требований действующего законодательства.

2. Думе предписание, предусмотренное пунктом 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, не выдавать.

3. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции

не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.