



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

г. Челябинск

6 мая 2014 года

Дело № А76-6180/2013

Резолютивная часть решения объявлена

30 апреля 2014 года

Решение изготовлено в полном объеме

6 мая 2014 года

Арбитражный суд Челябинской области в составе судьи
Наконечной О.Г.

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания
Изюмовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению

Челябинской городской Думы, г. Челябинск (ОГРН 1027402928068)

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Челябинской
области, г. Челябинск (ОГРН 1027403895310)

при участии в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных
требований относительно предмета спора: администрации города
Челябинска, г. Челябинск; общества с ограниченной ответственностью
«Авантэл», г. Челябинск; открытого акционерного общества «Мобильные
ТелеСистемы», г. Москва (в лице Челябинского филиала); закрытого
акционерного общества «Комстар-Регионы», г. Москва,

о признании незаконными пунктов 1, 2, 4 решения и пунктов 1, 2
предписания

при участии в заседании:

заявителя: Кузевановой Л.Н. – представителя по доверенности от
06.06.2013 № ГД1-12-743, удостоверение; Андреевой Т.Р. –
представителя по доверенности от 28.11.2013 № ГД1-12-1577,
удостоверение;

заинтересованного лица: Заводской М.А. – представителя по доверенности от 09.01.2014 № 2, удостоверение;

третьих лиц:

общества ограниченной ответственностью «Авантэл»: Гладких А.В. – представителя по доверенности от 01.02.2014, паспорт;

открытого акционерного общества «Мобильные ТелеСистемы» (в лице Челябинского филиала): Башарина А.А. – представителя по доверенности от 01.12.2013, паспорт;

иных третьих лиц: не явились, извещены,

УСТАНОВИЛ:

Челябинская городская Дума (далее – Дума, заявитель) обратилась в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением о признании частично незаконными ненормативных правовых актов Управления федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России, антимонопольный орган, заинтересованное лицо) от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 о нарушении антимонопольного законодательства: пунктов 1, 2, 4 решения и пунктов 1, 2 предписания.

Заявитель считает, что ненормативные правовые акты Челябинского УФАС России в оспариваемой части приняты с нарушением норм процессуального и материального права.

Челябинское УФАС России представило отзыв на заявление от 28.05.2013 № 5407/07 (т. 1 л.д. 38-40), в котором просит в удовлетворении требований Думы отказать. При этом указало, что частично оспариваемые решение и предписание соответствуют законодательству Российской Федерации.

В судебном заседании представители сторон поддержали позиции, изложенные ими в заявлении и в отзыве на заявление соответственно.

На основании статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) определением суда от 30.04.2013 (т.1 л.д. 1-2) к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих

самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: администрация города Челябинска (далее – Администрация); общество с ограниченной ответственностью «Авантэл» (далее – ООО «Авантэл»); открытое акционерное общество «Мобильные ТелеСистемы» (в лице Челябинского филиала), далее – ОАО «Мобильные ТелеСистемы»; закрытое акционерное общество «Комстар-Регионы» (далее – ЗАО «Комстар-Регионы»).

Администрация представила мнение по спору от 10.06.2013 б/н (т. 1 л.д. 43), в котором требования заявителя считает подлежащими удовлетворению.

ООО «Авантэл» представило мнение по спору б/д б/н (т. 1 л.д. 44-45), в котором указало, что частично оспариваемые ненормативные правовые акты являются законными и обоснованными и отмене не подлежат.

ОАО «Мобильные ТелеСистемы» (в лице Челябинского филиала) представило мнение по спору б/д б/н (т.1 л.д. 46-49), в котором поддержало позицию антимонопольного органа.

ЗАО «Комстар-Регионы» позицию по спору не представило.

В предварительном судебном заседании 10.06.2013 представитель Администрации заявила ходатайство о привлечении к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, ОАО «Ростелеком».

В силу части 1 статьи 51 АПК РФ третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, могут вступить в дело на стороне истца или ответчика до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела в первой инстанции арбитражного суда, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Они могут быть привлечены к участию в деле также по ходатайству стороны или по инициативе суда.

Таким образом, необходимым условием привлечения к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, является способность судебного акта, которым

заканчивается рассмотрение дела в первой инстанции арбитражного суда, повлиять на права или обязанности привлекаемого в таком качестве лица по отношению к одной из сторон.

Документального подтверждения наличия вышеуказанного условия привлечения материалы настоящего дела не содержат. Предложение суда представить документальное обоснование указанного ходатайства Администрацией оставлено без удовлетворения.

При таких обстоятельствах данное ходатайство судом отклонено.

Администрация, ЗАО «Комстар-Регионы» явку своих представителей в судебное заседание не обеспечили, о времени и месте рассмотрения заявления извещены надлежащим образом посредством направления в их адрес копии определения от 01.04.2014 заказными письмами с уведомлениями (т.4 л.д. 28, 32), а также размещения данной информации на официальном сайте суда, ссылка на который имеется в определениях суда (т.4 л.д.33,34).

При таких обстоятельствах на основании статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) судебное заседание проведено в отсутствие представителей указанных третьих лиц.

Заслушав пояснения представителей лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в деле письменные доказательства, арбитражный суд считает, что в удовлетворении заявления следует отказать по следующим мотивам.

Из материалов дела следует, что 24.04.2012 Дума приняла решение № 34/3 (т.3 л.д. 3-20) «Об утверждении Правил благоустройства территории города Челябинска» (далее – Правила благоустройства).

В Челябинское УФАС России поступила жалоба ООО «Авантэл» от 17.09.2012 исх. № 02 (т. 3 л.д. 21-24) на нарушение принятыми Правилами благоустройства положений пунктов 1 и 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

По результатам рассмотрения указанной жалобы Челябинским УФАС России принято решение от 05.02.2013 по делу № 60-07/12, в соответствии с которым жалоба ООО «Авантэл» на неправомерные действия Думы по принятию Правил благоустройства признана обоснованной (т. 1 л.д. 9-18).

Думе выдано предписание от 05.02.2013 № 1009/07 о совершении действий, направленных на устранение нарушений положений подпунктов 1, 2, пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии оспариваемых Правил благоустройства (т. 1 л.д. 19-20).

Не согласившись с вышеуказанными решением антимонопольного органа (в части пунктов 1, 2, 4) и выданным на его основании предписанием (в части пунктов 1, 2), полагая, что последние нарушают права и законные интересы заявителя в экономической сфере, с соблюдением срока, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ, Дума обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 198](#), [частью 4 статьи 200](#) АПК РФ и [пунктом 6](#) постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» для удовлетворения требований о признании недействительными ненормативных правовых актов и незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления необходимо наличие двух условий: несоответствия их закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушения прав и законных интересов заявителя.

В силу [статьи 65](#) АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия),

возлагается на соответствующие орган или должностное лицо. Заявитель же обязан доказать факт нарушения обжалуемым ненормативным правовым актом своих прав и законных интересов.

Организационные и правовые основы рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами установлены главой 9 Федерального закона «О защите конкуренции».

Исходя из Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 и Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом ФАС России от 15.12.2006 № 324, ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции, в том числе: по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Согласно постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» арбитражный суд учитывает, что ФАС России вправе возбуждать и рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства вне зависимости от места совершения правонарушения или нахождения предполагаемого нарушителя в пределах сферы применения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ, установленной в статье 3 настоящего Федерального закона.

В соответствии с пунктом 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» согласно части 1 статьи 2

Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольное законодательство основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции» обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства является основанием для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке, предусмотренном главой 9 Федерального закона Федерального закона «О защите конкуренции».

Таким образом, оспариваемые акты Челябинским УФАС России изданы в пределах полномочий антимонопольного органа.

Пунктом 2 решения от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 Челябинским УФАС России установлено нарушение Думой пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии положений Правил благоустройства в части возложения на хозяйствующих субъектов обязанности обеспечения прилегающей территории, о чём указано, в том числе, в подпункте 1 пункта 34; пунктах 41,43; подпунктах 1,2,4,6-8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пунктах 50, 88; подпункте 2 пункта 104; пунктах 113, 183,203,224 Правил благоустройства.

В пункте 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) предусмотрено, что гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и

приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ([статья 124 ГК РФ](#)).

[Статьей 12](#) Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ) установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации.

Согласно [пунктам 1, 2 статьи 10](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В соответствии со [статьёй 2](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ вопросами местного значения являются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации и

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации по вопросам компетенции органов местного самоуправления, в частности, в [Постановлении](#) от 02.04.2002 № 7-П, [Определениях](#) от 10.04.2002 № 92-О, от 06.03.2008 № 214-О-П, [Постановлении](#) от 29.03.2011 № 2-П, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой [Конституцией](#) Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования. Это обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Вопросы местного значения городского округа определены в [статье 16](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

[Пунктом 1 статьи 16](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесено, в частности:

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа ([подпункт 3](#));

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 ([подпункт 5](#));

организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов ([подпункт 24](#));

утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа ([подпункт 25](#)).

Согласно [статье 2](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ под «благоустройством территории поселения (городского округа)» понимается комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

В силу [пунктов 1, 3, 4 статьи 7](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и

должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному [закону](#) от 06.10.2003 № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В силу [статьи 210](#) ГК РФ содержание имущества является бременем его собственника, если иное не предусмотрено законом или договором.

Согласно [пункту 2 статьи 1](#) ГК РФ одним из основных начал гражданского законодательства является то, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 17](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в числе прочего обладают следующими полномочиями:

издание муниципальных правовых актов;

создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных

учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа;

иными полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, уставами муниципальных образований.

В силу [пункта 2 статьи 17](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Согласно [пункту 2 статьи 18](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Между тем, из положений Правил благоустройства следует, что прилегающая территория не является собственностью субъектов, на которых положениями подпункта 1 пункта 34; пунктов 41,43; подпунктов 1,2,4,6-

8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пунктов 50, 88; подпункта 2 пункта 104; пунктов 113, 183,203,224 указанных правил возлагается обязанность по ее содержанию.

Учитывая, что бремя содержания является элементом правомочий собственника, регулируемых гражданским законодательством, которое в силу [пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации](#), [пункта 1 статьи 3 ГК РФ](#) находится в ведении Российской Федерации, суд считает, что случаи несения бремени содержания имущества не собственником при нормативно-правовом регулировании могут быть установлены лишь федеральными законами, к числу которых Правила благоустройства не относятся. При отсутствии подобного федерального законодательства бремя содержания на несобственника может быть возложено только на договорной основе.

Из системного толкования изложенных норм права следует, что возложение на собственников, владельцев, пользователей, лиц, осуществляющих эксплуатацию и содержание стационарных объектов, обязанностей по содержанию территории, прилегающей к их имуществу, не находящейся в собственности, владении, пользовании, может быть осуществлено либо на основании федерального закона с четким указанием размера данной территории на федеральном уровне, либо на основании договора.

Из содержания подпункта 1 пункта 34; пунктов 41,43; подпунктов 1,2,4,6-8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пунктов 50, 88; подпункта 2 пункта 104; пунктов 113, 183,203,224 Правил благоустройства видно, что мероприятия по содержанию прилегающей территории предусматривают несение определенных трудовых затрат и финансовых расходов на их проведение либо необходимость привлечения для их проведения сторонних лиц (специализированных организаций).

В соответствии с Правилами благоустройства содержание отведенной и прилегающей территории и объектов благоустройства должно осуществляться физическими и юридическими лицами своими силами и

средствами либо путем заключения договоров со специализированными организациями, компенсация этих затрат указанным лицам за счет средств местных бюджетов Правилами благоустройства не предусмотрена.

Участие собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий может происходить в форме выражения ими своего мнения относительно вопросов проектирования и размещения объектов благоустройства в целях обеспечения и повышения комфортности условий проживания граждан, поддержания и улучшения санитарного и эстетического состояния территории (опросы, публичные слушания, собрания, сходы и пр.), а также в иных формах, позволяющих им участвовать в вопросах благоустройства.

В отношении же содержания прилегающей территории, устанавливая нормативно-правовое регулирование порядка участия названных лиц в благоустройстве прилегающих территорий, орган местного самоуправления должен учитывать, в первую очередь, требования федерального законодательства, в том числе: гражданского, земельного и жилищного, в частности, то, что бремя содержания территории может быть возложено на лиц, не являющихся собственниками, лишь на добровольной договорной основе (при отсутствии федерального закона), в том числе: с разрешением вопроса финансирования соответствующих мероприятий за счет средств местного бюджета.

Таким образом, вопреки требованиям вышеприведенных норм федерального законодательства подпункт 1 пункта 34; пункты 41,43; подпункты 1,2,4,6-8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пункты 50, 88; подпункт 2 пункта 104; пункты 113, 183,203,224 Правил благоустройства возлагают на юридических и физических лиц обязанность по содержанию прилегающих территорий, т.е. территорий, не принадлежащих им на праве собственности, в то время как законодатель исходит из добровольности участия в выполнении этих мероприятий.

Кроме того, Санитарные [правила](#) и нормы СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», Санитарно-

эпидемиологические [правила](#) и нормативы СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, которые в силу требований [статей 10, 11, 39](#) Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» являются обязательными к применению, не содержат норм, обязывающих индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, а также граждан - собственников или владельцев земельных участков осуществлять уборку не принадлежащих им прилегающих к таким земельным участкам территорий.

Следовательно, возложение нормативным правовым актом органа местного самоуправления на указанных лиц дополнительных, не предусмотренных федеральным законом обязанностей по содержанию (в том числе: уборке) прилегающей территории противоречит требованиям федерального законодательства.

Таким образом, установленное пунктом 2 решения антимонопольного органа от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 нарушения Думой требований пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии положений Правил благоустройства в части возложения на хозяйствующих субъектов обязанности обеспечения прилегающей территории, о чём указано, в том числе, в подпункте 1 пункта 34; пунктах 41,43; подпунктах 1,2,4,6-8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пунктах 50, 88; подпункте 2 пункта 104; пунктах 113, 183,203,224 Правил благоустройства, подтверждается материалами настоящего дела.

Более того, вступившим в законную силу решением Советского районного суда города Челябинска от 22.04.2013 по делу № 2-968/13 (т.4 л.д. 35-38) положения подпункта 1 пункта 34; пунктов 41,43; подпунктов 1,2,4,6-8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пунктов 50, 88; подпункта 2 пункта 104; пунктов 113, 183, 203, 224 Правил благоустройства территории города Челябинска, утверждённых решением Челябинской городской Думы от 24.04.2012 № 34/3 признаны недействующими в части, возлагающей на физических и юридических лиц обязанность по уборке и содержанию

прилегающих территорий, с момента вступления в действие указанных Правил.

Пунктом 1 решения антимонопольного органа от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 установлено нарушение Думой пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии положений Правил благоустройства, выразившееся в принятии пункта 125 и подпунктов 1-3 пункта 126 Правил благоустройства.

В соответствии с [частью 2 статьи 15](#) Федерального закона «О защите конкуренции» запрещается наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Целями Федерального закона «О защите конкуренции» являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков ([часть 2 статьи 1](#) Федерального закона «О защите конкуренции»).

В силу [статьи 4](#) Федерального закона «О защите конкуренции» конкуренция - это 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; признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими

субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке ([пункты 7 и 17 статьи 4](#) Федерального закона «О защите конкуренции»).

В соответствии с [частью 1 статьи 15](#) Федерального 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 запрещается:

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 ([пункт 1 части 1 статьи 15](#) Федерального закона «О защите конкуренции»);

необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам ([пункт 2 части 1 статьи 15](#) Федерального закона «О защите конкуренции»).

В соответствии со [статьей 6](#) Федерального закона «О связи» при градостроительном планировании территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи - сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных

инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи ([пункт 1 статьи 6](#)).

Организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи ([пункт 3 статьи 6](#) Федерального закона «О связи»).

При переносе или переустройстве линий связи и сооружений связи вследствие строительства, расширения территорий поселений, капитального ремонта, реконструкции зданий, строений, сооружений, дорог и мостов, освоения новых земель, переустройства систем мелиорации, разработки месторождений полезных ископаемых и иных нужд оператору связи возмещаются расходы, связанные с такими переносом или переустройством, если иное не предусмотрено законодательством об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности ([пункт 4 статьи 6](#) Федерального закона «О связи»).

Возмещение может осуществляться по соглашению сторон в денежной форме либо посредством переноса или переустройства линий связи и сооружений связи заказчиком строительства за свой счет в соответствии с техническими условиями, выдаваемыми организацией связи, и стандартами ([пункт 4 статьи 6](#) Федерального закона «О связи»).

Операторы связи на возмездной основе вправе размещать кабели связи в линейно-кабельных сооружениях связи вне зависимости от принадлежности этих сооружений ([пункт 5 статьи 6](#) Федерального закона «О связи»).

Таким образом, принятие акта органом местного самоуправления, устанавливающего прекращение заключения договоров, расторжения договоров на использование опор освещения и контактной сети для размещения волоконно-оптических линий связи, а также график демонтажа существующих волоконно-оптических линий связи (далее - ВОЛС),

размещенных на опорах освещения и контактной сети, не предусмотрено федеральным законом.

В силу [статьи 2](#) Федерального закона «О связи» линии связи - линии передачи, физические цепи и линейно-кабельные сооружения связи; сеть связи - технологическая система, включающая в себя средства и линии связи и предназначенная для электросвязи или почтовой связи; сооружения связи - объекты инженерной инфраструктуры (в том числе линейно-кабельные сооружения связи), созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи; средства связи -технические и программные средства, используемые для формирования, приема, обработки, хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи или почтовых отправлений, а также иные технические и программные средства, используемые при оказании услуг связи или обеспечении функционирования сетей связи, включая технические системы и устройства с измерительными функциями.

В соответствии с [пунктом 17 статьи 4](#) Федерального закона «О защите конкуренции» к признакам ограничения конкуренции относятся, в том числе: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Реализация положений пункта 125 и подпунктов 1-3 пункта 126 Правил благоустройства территории города Челябинска, утверждённых решением Челябинской городской Думы от 24.04.2012 № 34/3, влечет демонтаж размещенных операторами связи на столбах наружного освещения и опорах контактной сети линий связи, которые задействованы в оказании услуг связи на территории города Челябинска.

При рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства Челябинским УФАС России проведён анализ состояния конкуренции на рынке услуг по предоставлению линейно-кабельных

сооружений связи для размещения в них средств связи сторонних организаций на возмездной основе на территории города Челябинска по итогам 2011 года и первого полугодия 2012 года и подготовлен аналитический отчёт.

Из содержания аналитического отчёта следует, что возможность строительства собственных линейно-кабельных сооружений связи покупателями, в т.ч. альтернативными операторами связи, ограничена значительными первоначальными капиталовложениями и длительными сроками окупаемости этих вложений. В стоимость работ по такому строительству включаются: затраты на подготовку и согласование проектно-сметной документации, затраты на материалы, оборудование и работы по разработке траншеи, укладке асбестоцементных труб, засыпке траншеи, уборка территории от мусора, восстановлению озеленения и асфальтового покрытия территории, транспорт и т.д.

При осуществлении строительства объектов на участках сложившейся городской застройки условия производства работ с выделением опасных зон, границ и осей подземных сооружений и коммуникаций должны быть согласованы с органами государственного надзора, Администрацией и эксплуатационными организациями.

Услуги по предоставлению линейно-кабельных сооружений связи для размещения в них средств связи сторонних организаций на возмездной основе (для покупателей, уже разместивших кабели связи в линейно-кабельных сооружениях связи) не взаимозаменяемы с другими видами аналогичных услуг.

Отмечено, что доля ОАО «Ростелеком» в лице Челябинского филиала на рынке услуг по предоставлению линейно-кабельных сооружений связи для размещения в них средств связи сторонних организаций на возмездной основе на территории города Челябинска по итогам 2011 года и первого полугодия 2012 года составило более 50 процентов.

Указано, что положение ОАО «Ростелеком» на рынке данных услуг признано доминирующим. Так, приказом Челябинского УФАС России от

17.12.2012 № 422 ОАО «Ростелеком» включено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определённого товара в размере более чем 35% или занимающих доминирующее положение на рынке определённого товара, если в отношении такого субъекта федеральными законами установлены случаи признания доминирующими положения хозяйствующих субъектов.

Кроме того, Челябинским УФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения дела проведён опрос операторов связи, оказывающих услуги электросвязи на территории города Челябинска (т.3 л.д. 43-44).

На основании полученных данных антимонопольный орган установил, что демонтаж линий связи влечет за собой для операторов связи прекращение деятельности по оказанию услуг связи по следующим причинам: демонтажу подлежат линии связи, образующие опорную и магистральную сети, которые являются ядром сети связи и без которых невозможно оказание услуг связи; отсутствуют иные реальные способы размещения линий связи на территории города Челябинска; стоимость переноса ВОЛС и/или строительства собственной канализации является очень высокой.

Отмечено, что только ОАО «Ростелеком» имеет подземную канализацию для размещения ВОЛС, расположенную на территории большей части города Челябинска, которая может быть альтернативой размещению ВОЛС операторов связи на опорах муниципального образования города Челябинска (согласно Реестру хозяйствующих субъектов ФАС России, занимающих долю рынка более 35% рынка предоставления в пользование линейно кабельных сооружений связи в городе Челябинске).

ОАО «Ростелеком» и операторы связи, ВОЛС которых подлежат демонтажу с опор, действуют на одном товарном рынке, следовательно, являются конкурирующими хозяйствующими субъектами.

Собственные подземные коммуникации на территории города для переноса ВОЛС с опор контактной сети и наружного освещения у

большинства операторов связи отсутствуют. Муниципальная инфраструктура для средств связи в городе Челябинске также отсутствует.

Существующая кабельная канализация города Челябинска принадлежит ОАО «Ростелеком».

Согласно письму ОАО «Ростелеком» «О предоставлении информации» от 19.11.2012 № 04-26/12291 (т.3 л.д. 69-70) примерная величина затрат на перенос одного километра линии связи, размещённых воздушным способом, в уже имеющиеся каналы телефонной канализации составит 250 000руб.

Примерная величина затрат на перенос одного километра линии связи, размещённых воздушным способом, во вновь созданные подземные коммуникации составит 2 250 000руб.

Ввиду реализации требований, установленных пунктами 125, 126 Правил благоустройства, возможно увеличение затрат оператора связи на строительные, ремонтные работы, техническое обслуживание линий связи, размещённых подземным способом и, как следствие, удорожание стоимости оказываемых услуг для потребителя.

Необходимость в заключении договоров на размещение кабеля связи в каналах телефонной канализации с иным лицом, обладающим технической возможностью, у ОАО «Ростелеком» отсутствует.

При таких обстоятельствах суд считает, что издание и реализация требований, предусмотренных пунктами 125, 126 Правил благоустройства, приведет к ограничению конкуренции на рынках услуг электросвязи на территории города Челябинска в результате создания преимущественных условий операторам связи, имеющим собственные линейно-кабельные сооружения по сравнению с операторами связи, не имеющими линейно-кабельные сооружения и использующими подвесной способ размещения кабелей связи на опорах, а также в результате сокращения хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

Кроме того, на основании материалов дела суд установил, что размещение ВОЛС осуществлено в соответствии с пунктом 10.32-1. «Правил благоустройства города Челябинска», утвержденных решением Челябинской

городской Думы от 05.06.2001 № 6/9, согласно которым запрещается размещение волоконно-оптических линий связи (ВОЛС) и иного имущества третьих лиц на опорах освещения и контактной сети электрифицированного транспорта без оформления и выполнения технических условий у организаций, имеющих на своем балансе, а также эксплуатирующих опоры, находящиеся в муниципальной собственности.

Заключенные договоры по предоставлению опор контактной сети и опорного наружного освещения для размещения и использованию сетей ВОЛС соответствуют законодательству Российской Федерации (т.2 л.д. 71-74).

Таким образом, действия Думы по принятию пункта 125 и подпунктов 1-3 пункта 126 Правил благоустройства являются нарушением пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Пунктом 4 решения антимонопольного органа от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 предусмотрена необходимость выдачи Думе предписания об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, путём приведения в соответствие с:

пунктами 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» пункта 125 и подпунктов 1-3 пункта 126 Правил благоустройства путём их исключения из Правил благоустройства;

пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» Правил благоустройства в части исключения обязанности хозяйствующих субъектов по обеспечению содержания прилегающей территории из Правил благоустройства, в том числе: из подпункта 1 пункта 34; пунктов 41,43; подпунктов 1,2,4,6-8,11,13,16-20,22,25 пункта 47; пунктов 50, 88; подпункта 2 пункта 104; пунктов 113, 183, 203, 224 Правил благоустройства.

Во исполнение пункта 4 решения Челябинского УФАС России от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 Думе выдано предписание от 05.02.2013 (т.1 л.д. 19-20).

На основании правовой оценки и выводов, сделанных судом при рассмотрении правомерности пунктов 1 и 2 решения Челябинского УФАС России от 05.02.2013 по делу № 60-07/12, суд также считает, что требования пункта 4 указанного решения и требования пунктов 1 и 2 предписания от 05.02.2013 по делу № 60-07/12 об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, также являются правомерными.

Суд не принимает довод Думы о том, что последняя своим решением от 25.03.2014 № 50/14, внесла изменения в решение Думы от 24.04.2012 № 34/3 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Челябинска», в том числе: и в части, оспариваемой в рамках настоящего дела (т.4 л.д. 16-20, 25).

Данные изменения приняты после проведения Челябинским УФАС России внеплановой проверки и вынесения оспариваемых по настоящему делу решения и предписания от 05.02.2013 по делу № 60-07/12. Данные изменения не влияют на правомерность принятия Челябинским УФАС России частично оспариваемых в рамках настоящего дела ненормативных правовых актов.

Довод Администрации о том, что оспариваемое решение издано с нарушением норм процессуального права, в частности, подпункта 3 пункта 1 статьи 42, 43 Федерального закона «О защите конкуренции», суд отклоняет по следующим мотивам. Так, Администрация указывает, что в оспариваемом решении Челябинское УФАС России неоднократно дает оценку деятельности ОАО «Ростелеком» и делает выводы о доминирующем положении данной организации. Вместе с тем, статус ОАО «Ростелеком» как доминирующей организации определен не оспариваемым решением, а приказом Челябинского УФАС России от 17.12.2012 № 422 о включении ОАО «Ростелеком» в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определённого товара в размере более чем 35% или занимающих доминирующее положение на рынке определённого товара, если в отношении такого субъекта федеральными законами установлены случаи признания доминирующими положения хозяйствующих субъектов, на

который дана ссылка в оспариваемом решении. Решение Челябинского УФАС России от 05.02.2013 по делу №60-07/12 содержит не оценку деятельности ОАО «Ростелеком», а имеет ссылки на результаты проведенного анализа (аналитический отчет) в целях мотивации принятия оспариваемого акта.

Поэтому требования заявителя удовлетворению не подлежат.

Судебные расходы по оплате государственной пошлины подлежат распределению между сторонами в соответствии со статьей 110 АПК РФ. При этом суд учитывает, что на основании статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации заявитель не оплачивал государственную пошлину при обращении в арбитражный суд.

Руководствуясь статьями 167-170, 176 АПК РФ, Арбитражный суд Челябинской области

РЕШИЛ:

В удовлетворении заявления отказать.

Решение может быть обжаловано в порядке апелляционного производства в Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня его принятия.

Судья

О.Г. Наконечная

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения апелляционной или кассационной жалобы можно получить соответственно на интернет-сайтах Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда <http://18aas.arbitr.ru> или Федерального арбитражного суда Уральского округа <http://fasuo.arbitr.ru>.