

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления о применении комплекса мер, направленных на предотвращение и профилактику нарушений антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы**

#### **I. Общие положения**

Данные Рекомендации разработаны ФАС России в целях оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по реализации мер, направленных на развитие конкуренции в сфере наружной рекламы в соответствующем регионе Российской Федерации, предотвращение и профилактику нарушений антимонопольного законодательства органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере наружной рекламы.

Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы (далее — Национальный план).

По итогам заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу приоритетных направлений деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в стране, состоявшемся 5 апреля 2018 года, сфера наружной рекламы включена в перечень приоритетных направлений деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации, указанных в Докладе Государственному Совету Российской Федерации.

В соответствии с Пунктом «б» части 1 Национального плана определен ключевой показатель - снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

#### **II. Нормативно-правовые основания**

Антимонопольный орган в соответствии с предоставленными ему полномочиями осуществляет государственный контроль, в том числе:

1) в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) контролирует соблюдение антимонопольного законодательства, недопущение, ограничение, устранение конкуренции, предупреждение и пресечение монополистической

деятельности и недобросовестной конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами;

2) в соответствии с Федеральным законом от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе» (далее - Закон о рекламе) осуществляет государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе, в том числе предупреждает, выявляет и пресекает нарушения физическими или юридическими лицами законодательства Российской Федерации о рекламе, а при выявлении фактов, указывающих на признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, принимает по результатам рассмотрения таких дел решения и выдает предписания, предусмотренные указанным Федеральным законом.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к: повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации; экономически, технологически и иным образом не обоснованному установлению различных цен (тарифов) на один и тот же товар; разделу

товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков); ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений.

Частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлено, что при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений, если организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Наряду с установленными частями 1 и 2 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений, в соответствии с частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Нарушение правил, установленных настоящей статьей, в соответствии с частью 4 статьи 17 Закона о защите конкуренции является основанием для признания судом соответствующих торгов, запроса котировок, запроса предложений и заключенных по результатам таких торгов, запроса котировок, запроса предложений сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы, в том числе на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися.

При этом согласно части 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной, и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, нарушений порядка) принимает решение о необходимости выдачи организатору торгов, оператору электронной площадки обязательного для исполнения предписания об устранении нарушения порядка проведения торгов путем внесения изменений в извещение и документацию закупки.

Органам местного самоуправления в сфере наружной рекламы предоставлены полномочия по утверждению схем размещения рекламных конструкций, выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и предписаний о демонтаже рекламных конструкций, установленных и/или эксплуатируемых в отсутствие разрешения, срок действия которого не истек; принятию решения об аннулировании разрешений, по основаниям, установленным Законом о рекламе, а также право обращаться в суд с иском о признании ранее выданного разрешения недействительным в соответствии с пунктами 3 и 4 части 20 статьи 19 Закона о рекламе.

Недопущение, ограничение или устранение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий образует состав административного правонарушения.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 статьи 14.32 настоящего Кодекса, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

В соответствии с частью 2 статьи 14.9 КоАП РФ действия должностных лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, если такие должностные лица

были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, - влекут дисквалификацию на срок до трех лет.

В соответствии с частью 10 статьи 7.32.4 КоАП нарушение установленных законодательством Российской Федерации процедуры и порядка организации и проведения обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества, за исключением случаев, предусмотренных частями 1 - 9 настоящей статьи и статьями 7.29 - 7.32 и 7.32.3 настоящего Кодекса, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Заключение запрещенного антимонопольным законодательством соглашения образует состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена статьей 14.32 КоАП РФ.

Так, в соответствии с частью 7 статьи 14.32 КоАП заключение федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органом или организацией либо государственным внебюджетным фондом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо осуществление указанными органами или организациями недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет.

### **III. Типовые случаи нарушений органами местного самоуправления антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы**

По итогам анализа ФАС России информации о выявленных антимонопольными органами нарушениях антимонопольного законодательства в действиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов власти местного самоуправления в сфере наружной рекламы можно выделить следующие типовые случаи нарушений антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы.

#### **А) Нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции**

1. Наиболее распространенным нарушением является *бездействие органов местного самоуправления, выраженное в не демонтаже незаконно установленных и эксплуатируемых рекламных конструкций (без действующих разрешений и (или) договоров) на подведомственной им территории.*

Установка и эксплуатация рекламной конструкции без разрешения, срок действия которого не истёк, не допускаются согласно части 10 статьи 19 Закона о рекламе. При этом данная же норма определяет последствия выявления конструкции, установленной и эксплуатируемой без соответствующего разрешения — такая конструкция подлежит демонтажу на основании предписания органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа, на территориях которых установлена рекламная конструкция.

При этом выдача предписания о демонтаже рекламной конструкции, установленной и эксплуатируемой в отсутствие разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, срок действия которого не истёк, а также демонтаж рекламной конструкции, в случае, установленном Законом о рекламе, является **обязанностью**, а не правом органа местного самоуправления.

Неисполнение указанной обязанности органом местного самоуправления, может подпадать под признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Части 10, 21, 21.1, 21.2, 21.3 статьи 19 Закона о рекламе предусматривают действия органов местного самоуправления в случае выявления рекламной конструкции, установленной и эксплуатируемой без разрешения, срок действия которого не истёк, а также действия органа местного самоуправления, если владелец рекламной конструкции, установленной и эксплуатируемой без действующего разрешения, не выполнит предписание органа местного самоуправления.

При отсутствии разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, такая рекламная конструкция должна быть демонтирована, в том числе в порядке, предусмотренном частями 10, 21, 21.1, 21.2, 21.3 статьи 19 Закона о рекламе.

Таким образом, в бездействии органов местного самоуправления муниципальных районов или городских округов содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в неисполнении обязанности по осуществлению действий по демонтажу рекламных конструкций, установленных и эксплуатируемых без действующего разрешения.

**Пример.**

В адрес Амурского УФАС России из органа прокуратуры поступило заявление предпринимателя по факту незаконного размещения рекламных конструкций на территории города Благовещенска.

В ходе проведения проверки Управлением установлено, что ряд выданных Комитетом предписаний владельцам незаконно установленных рекламных конструкций не исполнены, меры по демонтажу незаконно установленных рекламных конструкций Комитетом как муниципальным органом власти не приняты.

Постановлением администрации города Благовещенска от 29.08.2014 № 3697 утверждено Положение о порядке размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования города Благовещенска. В разделе 5 указаны полномочия комитета.

Комитету на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции антимонопольным органом выдано предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. В бездействии комитета по исполнению предписаний по демонтажу рекламных конструкций, выданных комитетом в 2015 году, Управление усмотрело наличие признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В установленный срок предупреждение Комитетом не исполнено, незаконно установленные рекламные конструкции в полном объеме не демонтированы, в связи с чем возбуждено дело № А-15/22 2016 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Решением Амурского УФАС России от 22.08.2016 по делу № А-15/22 2016 о нарушении антимонопольного законодательства бездействие Комитета по управлению имуществом муниципального образования города Благовещенска в виде неисполнения предписаний по демонтажу рекламных конструкций, признано нарушающим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании решения Управлением Комитету выдано предписание от 22.08.2016 № 08 о прекращении в срок до 25.12.2016 нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем принятия в соответствии с частями 21.2 и 21.3 статьи 19 Закона о рекламе мер, направленных на реализацию полномочий в соответствии с Положением о порядке размещения наружной рекламы на территории муниципального образования города Благовещенска, утвержденным постановлением мэра города Благовещенска от 29.08.2014 № 3697, в том числе направленных на демонтаж рекламных конструкций, указанных в предписаниях Комитета о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций.

Законность решения и предписания от 22.08.2016, принятых Амурским УФАС России по результатам рассмотрения дела № А-15/22 2016, подтверждена решением Арбитражного суда Амурской области от 18.01.2018 по делу № А04-10489/2016 и постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 06.04.2018 по тому же делу.

2. Вместе с тем, на территории муниципальных образований имеют место случаи ***несоответствия установки рекламной конструкции в данном месте схеме размещения рекламных конструкций*** (в случае, если место установки рекламной конструкции в соответствии с частью 5.8 статьи 19 Закона о рекламе определяется схемой размещения рекламных конструкций).

Так, согласно пункту 3 части 20 статьи 19 Закона о рекламе в случае несоответствия установки рекламной конструкции в данном месте схеме размещения рекламных конструкций (в случае, если место установки

рекламной конструкции в соответствии с частью 5.8 настоящей статьи определяется схемой размещения рекламных конструкций) разрешение может быть признано недействительным в судебном порядке по иску органа местного самоуправления.

Таким образом, бездействие органов местного самоуправления муниципальных районов или городских округов, выразившееся в не осуществлении действий, направленных на признание разрешений на установку и эксплуатацию указанных рекламных конструкций недействительными может повлечь за собой необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами — владельцами рекламных конструкций, установленных на территории муниципального образования на местах, включенных в соответствующую Схему.

Учитывая изложенное, в бездействии органов местного самоуправления муниципальных районов или городских округов содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в неосуществлении действий, направленных на признание разрешений на установку и эксплуатацию указанных рекламных конструкций недействительными.

**3. Также антимонопольными органами фиксируются случаи *установки и эксплуатации рекламных конструкций с разрешениями на установку и эксплуатацию таких конструкций на территории муниципального образования, не включенных в Схему размещения рекламных конструкций.***

По мнению ФАС России, бездействие органов местного самоуправления муниципального района или городского округа, выразившееся в не осуществлении действий, направленных на включение в Схему рекламных конструкций, установленных на территории муниципального района или городского округа на основании выданных разрешений может повлечь за собой необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами — владельцами рекламных конструкций, установленных на территории муниципального района или городского округа и включенных в Схему.

Так, владельцы рекламных конструкций, включенных в Схему, в результате указанного бездействия органов местного самоуправления муниципального района или городского округа не могут полноценно осуществлять свою хозяйственную деятельность в рыночных условиях, так как не располагают информацией о местах установки рекламных конструкций компаний-конкурентов, не включенных в Схему, установленных на землях на территории муниципального образования, об их количестве на рынке, о проводимых ими рекламных кампаниях, о ценовой политике и др., и, следовательно, не могут спланировать проведение своих рекламных кампаний, вследствие чего несут необоснованные убытки.

Владельцы рекламных конструкций, установленных на землях муниципального образования и не внесенных в Схему, получают необоснованные преимущества для осуществления своей хозяйственной деятельности на рынке.

Так, владельцы рекламных конструкций, установленных и эксплуатируемых в соответствии с разрешениями на территории муниципального образования и не включенных в Схему, установленные в непосредственной близости от рекламных конструкций компаний, включенных в Схему, обладают информацией об их владельцах, о ценах за размещение рекламы на таких конструкциях, что может повлечь за собой недобросовестную ценовую конкуренцию с их стороны.

Учитывая изложенное, ФАС России усматривает в бездействии органов местного самоуправления муниципального района или городского округа, выразившемся в неосуществлении действий, направленных на включение в Схему рекламных конструкции, установленных в соответствии с разрешениями на землях на территории муниципального образования признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

### **Пример.**

В связи с наличием в бездействии Администрации Солнечногорского муниципального района Московской области, выраженном в не осуществлении действий, направленных на признание разрешений на установку и эксплуатацию 60 рекламных конструкций, места установки которых не соответствуют схеме размещения рекламных конструкций, недействительными, и в не включении в схему рекламных конструкции в количестве 60 штук, установленных на землях, находящихся в частной собственности, на территории Солнечногорского муниципального района Московской области, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, ФАС России на основании статьи 39<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции выдал предупреждение исх.№ИА/5450/18 от 29.01.2018 Администрации Солнечногорского муниципального района Московской области о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем включения в Схему рекламных конструкции в количестве 60 штук, на установку и эксплуатацию которых были выданы разрешения до 01.01.2014, установленных на землях, находящихся в частной собственности, на территории Солнечногорского муниципального района Московской области, с предварительным согласованием указанной Схемы с уполномоченным органом исполнительной власти и последующим размещением на официальном сайте Администрации Солнечногорского муниципального района Московской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Предупреждение исполнено в срок в полном объеме.

4. Также часто выявляемым в действиях (бездействии) органов местного самоуправления нарушением антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы, является ***предоставление места для размещения и эксплуатации рекламной конструкции для размещения рекламы конкретному хозяйствующему субъекту без проведения конкурентных процедур.***

Одной из целей законодательства Российской Федерации о рекламе является развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции (статья 1 Закона о рекламе).

В силу части 5.1 статьи 19 Закона о рекламе заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исключительно на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Процедура проведения торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций, предусмотренная законодательством Российской Федерации о рекламе, направлена на развитие и поддержание рыночной экономики и конкурентных отношений в сфере наружной рекламы на территории регионов Российской Федерации, обеспечивает недискриминационные (равные) условия доступа всех участников экономических отношений, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере наружной рекламы, снижает барьеры входа в данную сферу экономической деятельности и вероятность создания в данном секторе экономики региона Российской Федерации условий недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Проведение органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций повышает экономическую эффективность и конкурентоспособность хозяйствующих субъектов, обеспечивает развитие и поддержание достигнутого уровня конкуренции на местном региональном уровне, а также способствует экономическому развитию всего муниципального образования.

Учитывая изложенное, действия органов местного самоуправления по предоставлению мест на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, для установки и эксплуатации рекламной конструкции в целях размещения рекламы конкретному хозяйствующему субъекту без проведения конкурентных процедур будут содержать признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 5.6 статьи 19 Закона о рекламе аукцион или конкурс на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, которое находится в государственной или муниципальной собственности и на котором на основании договора между соответственно органом государственной власти, органом местного самоуправления и владельцем рекламной конструкции установлена рекламная конструкция, **проводится по**

**истечения срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.**

При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации если иное не предусмотрено законом, извещение о проведении торгов должно быть опубликовано организатором не позднее чем за тридцать дней до их проведения. Извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, об их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и о порядке проведения торгов, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

Таким образом, исходя из совокупного анализа положений Закона о рекламе, а также Гражданского кодекса Российской Федерации, подготовка к проведению торгов на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, в том числе размещение извещения о проведении торгов, может осуществляться до истечения срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, но таким образом, чтобы непосредственно проведение торгов (определение победителя торгов) осуществлялось не ранее чем по истечении срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

Стоит обратить внимание, что в гражданском законодательстве Российской Федерации под обременением имущества собственника понимается наличие законных прав на имущество собственника, правомерное владение и пользование третьими лицами имуществом собственника (см., например, статью 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункт 61 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»). При этом, в силу части 1 статьи 460 Гражданского кодекса Российской Федерации продавец обязан передать покупателю товар свободным от любых прав третьих лиц, за исключением случая, когда покупатель согласился принять товар, обременённый правами третьих лиц.

Следовательно, по мнению ФАС России, в случае осуществления подготовки к проведению торгов на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции и размещения извещения о проведении торгов на местах, в отношении которых действуют договоры на установку и эксплуатацию рекламной конструкции и выданы соответствующие разрешения (с целью непосредственно проведения торгов по истечении срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции), организатор торгов в извещении о проведении торгов должен указать информацию о наличии таких договоров и разрешений как о существующих обременениях данного имущества в соответствии с пунктом 2 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В силу пункта 71 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при

рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» в качестве оснований для признания торгов недействительными могут быть, в частности, публикация информации о проведении публичных торгов в ненадлежащем периодическом издании (с учётом объема тиража, территории распространения, доступности издания); нарушение сроков публикации и полноты информации о времени, месте и форме публичных торгов, их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и порядке проведения публичных торгов, в том числе об оформлении участия в них, определении лица, выигравшего публичные торги, а также сведений о начальной цене; необоснованное недопущение к участию в публичных торгах.

Соответственно, при отсутствии в извещении о проведении торгов, опубликованном до истечения срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции (с целью непосредственно проведения торгов по истечении срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции), информации о наличии такого обременения имущества как действующие договор и разрешение на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, может рассматриваться как основание для аннулирования торгов антимонопольным органом.

По мнению ФАС России, поскольку под обременением имущества собственника понимается наличие именно законных прав на имущество собственника, в случае если торги на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции проводятся в отношении места, на котором фактически установлена рекламная конструкция, однако действующие договор и разрешение на установку и эксплуатацию данной рекламной конструкции отсутствуют, не приведение в извещении о проведении торгов сведений о данной фактически установленной рекламной конструкции не является основанием для аннулирования торгов антимонопольным органом.

Однако, неисполнение органом местного самоуправления обязанности по демонтажу незаконно установленных и эксплуатируемых рекламных конструкций, в том числе при проведении торгов на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции при наличии на разыгрываемых местах фактически установленных рекламных конструкций, в отношении которых отсутствуют действующие договор и разрешение на установку и эксплуатацию данной рекламной конструкции, может подпадать под признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Также признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции могут усматриваться в бездействии органа местного самоуправления, выраженном в неисполнении обязанности по осуществлению действий по демонтажу рекламных конструкций, установленных и эксплуатируемых без действующего разрешения, при проведении торгов на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции непосредственно по истечении срока действия ранее заключённого договора

на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, при наличии рекламных конструкций на разыгрываемых местах в случае, если победитель торгов по данной причине не сможет реализовать своё право на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

При этом, стоит отметить, что в соответствии с пунктом 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.10.2012 № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе» ввиду отсутствия в законодательстве соответствующего регулирования смена собственника рекламной конструкции не приводит к перемене лиц в обязательстве из договора на установку рекламной конструкции в силу закона.

Соответственно, законодательство Российской Федерации предусматривает возможность, при сохранении прав владельца рекламной конструкции по договору на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, одному лицу передать по договору (например, договору уступки) непосредственно саму рекламную конструкцию иному лицу.

По мнению специалистов ФАС России, в случае если новый договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции заключён с победителем торгов на право установки и эксплуатации рекламной конструкции на конкретном месте, проведённых непосредственно после истечения срока действия ранее заключённого договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на данном месте, и такому победителю торгов переуступлены права на рекламную конструкцию как таковую, то такие переуступка и новый договор, а также полученное в соответствии с новым договором разрешение могут служить основанием для признания исполнением предписания органа местного самоуправления, выданного в соответствии с частью 21 статьи 19 Федерального закона «О рекламе».

При отсутствии нового договора, заключённого в установленном порядке, и разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на месте, на котором размещалась рекламная конструкция на основании ранее заключённого договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, такая рекламная конструкция должна быть демонтирована, в том числе в порядке, предусмотренном частями 10, 21, 21.1, 21.2, 21.3 статьи 19 Закона о рекламе.

**5. Также антимонопольными органами выявлялись факты заключения договоров переуступки прав победителем торгов на право установки и эксплуатации рекламной конструкции на территории муниципального образования третьим лицам без проведения конкурентных процедур.**

Так, согласно указанным договорам переуступки прав, победитель торгов уступает третьему лицу все свои права и переводит на него все свои обязанности по договорам, заключённым по результатам торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций, заключённым между

организатором торгов и победителем. При этом переуступка прав по договору осуществляется с согласия организатора торгов.

Согласно части 5 статьи 19 Закона о рекламе установка и эксплуатация рекламной конструкции осуществляются её владельцем по договору с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция, либо с лицом, уполномоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором.

Часть 3 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что в случаях, указанных в данном Кодексе или ином законе, договоры о продаже вещи или имущественного права могут быть заключены только путём проведения торгов.

В соответствии с частью 5.1 статьи 19 Закона о рекламе заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, Закон о рекламе закрепляет специальный порядок возникновения у владельца рекламной конструкции права на её установку на государственном или муниципальном недвижимом имуществе.

В соответствии с пунктом 1 статьи 388 Гражданского кодекса Российской Федерации уступка требования кредитором другому лицу допускается, если она не противоречит закону, иным правовым актам или договору.

В соответствии со статьей 383 Гражданского кодекса Российской Федерации, переход к другому лицу прав, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности требований об алиментах и о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, не допускается.

Право на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, полученное по результатам аукциона неразрывно связано с личностью победителя (кредитора), и с учетом положений статьи 383 Гражданского кодекса Российской Федерации передача данного права третьему лицу невозможна.

Согласно пункту 7 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции, вступившей в силу с 01.06.2015) если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора.

Таким образом, уступка победителем торгов прав по договору на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на государственном или муниципальном недвижимом имуществе противоречит в целом Российскому

законодательству как с учетом требований Закона о рекламе, так и общих норм Гражданского кодекса Российской Федерации.

Проведение конкурентных процедур на право установки и эксплуатации рекламной конструкции на государственном или муниципальном недвижимом имуществе является обязательным условием для выхода на рынок рекламы. Указанное право не может быть передано другому лицу вне конкурентных процедур.

Учитывая изложенное, в случае, если рекламная конструкция установлена на государственном или муниципальном имуществе, переуступка прав владельца рекламной конструкции по договору на установку и эксплуатацию рекламной конструкции недопустима, поскольку процедура торгов предусматривает исключительное право для выигравшего конкретного лица заключения договора с собственником имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция.

Таким образом, в действиях организатора торгов, выразившихся в даче письменного согласия на заключение договоров переуступки прав (или заключении соглашений о замене лиц в договорах на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования с победителями торгов и третьими лицами), содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

### **Пример.**

В связи с наличием в действиях Администрации Раменского муниципального района Московской области, выразившихся в даче письменного согласия на заключение договоров переуступки прав по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории Раменского муниципального района с победителями торгов и третьим лицом без проведения конкурентных процедур, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, ФАС России на основании статьи 39<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции выдал Администрации Раменского муниципального района Московской области предупреждение (исх.№ АГ/50620/17 от 25.07.2017) о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем отзыва письменного согласия на заключение договоров переуступки прав а также аннулирования разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, выданных третьим лицам без проведения конкурентных процедур.

Предупреждение исполнено в срок в полном объеме.

б. Значительная часть нарушений антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы выявлена ***при выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций.***

Так, в действиях органов местного самоуправления при выдаче ими разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции выявлялись следующие нарушения:

- затягивание сроков выдачи разрешения;

- требование от Заявителя при оформлении разрешения документов, не предусмотренных действующим законодательством.

В соответствии с частью 9 статьи 19 Закона о рекламе предусмотрено, что установка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения на установку рекламной конструкции, выдаваемого на основании заявления собственника или иного указанного в частях 5 - 7 названной статьи законного владельца соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществить установку рекламной конструкции.

Согласно пункту 2 статьи 11 Закона о рекламе к указанному в части 9 данной статьи заявлению прилагается, в том числе подтверждение в письменной форме или в форме электронного документа с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг согласия собственника или иного указанного в частях 5, 6, 7 данной статьи законного владельца соответствующего недвижимого имущества на присоединение к этому имуществу рекламной конструкции, если заявитель не является собственником или иным законным владельцем недвижимого имущества. В случае, если заявитель не представил документ, подтверждающий получение такого согласия, по собственной инициативе, а соответствующее недвижимое имущество находится в государственной или муниципальной собственности, орган местного самоуправления муниципального района или орган местного самоуправления городского округа запрашивает сведения о наличии такого согласия в уполномоченном органе.

Пункт 4 части 15 статьи 19 Закона о рекламе, содержит перечень оснований, по которым орган местного самоуправления принимает решение об отказе в выдаче разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

В соответствии с частью 14 статьи 19 Закона о рекламе решение о выдаче разрешения или об отказе в его выдаче в письменной форме или в форме электронного документа с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг или региональных порталов государственных и муниципальных услуг должно быть направлено органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа заявителю в течение **двух месяцев** со дня приема от него необходимых документов. Заявитель, не получивший в указанный срок от органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа решения о выдаче разрешения или об отказе в его выдаче, в течение **трех месяцев** вправе обратиться в суд или арбитражный суд с заявлением о признании бездействия соответствующего органа местного самоуправления незаконным.

Таким образом, Закон о рекламе содержит единые сроки направления органом местного самоуправления решения о выдаче разрешения или об отказе в его выдаче, которые составляют два месяца с даты приема органом местного самоуправления документов от заявителя.

Каких-либо изъятий или исключений из указанного требования, равно как и иных сроков направления органом местного самоуправления решения о выдаче разрешения или об отказе в его выдаче, Закон о рекламе не содержит.

Таким образом, в случае если органом местного самоуправления превышен двухмесячный срок направления решения о выдаче разрешения или об отказе в его выдаче, заявитель вправе в течение трех месяцев обратиться в суд или арбитражный суд с заявлением о признании бездействия соответствующего органа местного самоуправления незаконным.

С учетом изложенного, органы местного самоуправления при выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций должны руководствоваться требованиями законодательства Российской Федерации. В случае нарушения соответствующих требований законодательства со стороны органов местного самоуправления заинтересованные лица вправе обратиться с соответствующим заявлением в органы прокуратуры, либо суд.

Кроме того, в соответствии с частью 12 статьи 19 Закона о рекламе орган местного самоуправления муниципального района или орган местного самоуправления городского округа **не вправе** требовать от заявителя представления документов и сведений, не относящихся к территориальному размещению, внешнему виду и техническим параметрам рекламной конструкции, а также **взимать** помимо государственной пошлины **дополнительную плату за подготовку, оформление, выдачу разрешения и совершение иных, связанных с выдачей разрешения действий.**

Анализ действующих нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, утверждающих «Порядок выдачи разрешения на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования», показал, что указанные нормативные правовые акты могут содержать требования по предоставлению Заявителем данных о заявителе: для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - сведения с указанием адреса местонахождения (юридического и фактического), идентификационного номера налогоплательщика (ИНН), банковских реквизитов, должностей и фамилий руководителя и главного бухгалтера, номеров их телефонов, данные о государственной регистрации юридического лица или государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя в виде копии свидетельства о регистрации - для юридических лиц, свидетельства о регистрации индивидуального предпринимателя - для физических лиц.

В соответствии с частью 11 статьи 19 Закона о рекламе данные о государственной регистрации юридического лица или о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя запрашиваются уполномоченным на выдачу разрешений органом в

федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств.

Таким образом, орган местного самоуправления муниципального района или орган местного самоуправления городского округа не вправе требовать от владельцев рекламных конструкций предоставления указанной информации.

Учитывая изложенное, действия органов местного самоуправления, выраженные в утверждении порядка по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешения на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования», который содержит перечень документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, не предусмотренный частью 11 статьи 19 Закона о рекламе, что противоречит части 12 статьи 19 Закона о рекламе, может содержать признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, при утверждении органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов нормативных правовых актов, определяющих порядок выдачи разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования на подведомственных им территориях, необходимо обеспечить соблюдение положений Закона о защите конкуренции и Закона о рекламе.

### **Пример.**

В ходе анализа Тывинским УФАС России Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешений на установку рекламных конструкций, утвержденного постановлением Администрации Чеди-Хольского района Республики Тыва от 09.07.2012 № 269 (далее — Административный регламент), на соответствие антимонопольному законодательству установлено, что в подпункте 2.7.2 пункта 2.7 Административного регламента установлен исчерпывающий перечень документов, прилагаемых к заявлению для получения разрешения на установку рекламных конструкций.

Как следует из пункта 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулируемыми отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Документы, перечисленные в подпункте 2.7.2 пункта 2.7 Административного регламента, в частности: для физического лица – копия паспорта, либо другого документа, удостоверяющего личность заявителя, - сведения о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; для юридического лица - свидетельство о государственной регистрации юридического лица и свидетельство о постановке на налоговый учет; заверенная копия правоустанавливающего документа собственника или иного законного владельца здания, сооружения, территории земельного участка), на котором предполагается размещение рекламной конструкции; договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции с собственником земельного участка,

здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется данная конструкция, либо с лицом, уполномоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором не относятся непосредственно к требованиям и условиям территориального размещения рекламных конструкций, так как прямо противоречат пункту 1 части 11 статьи 19 Закона о рекламе.

При таких условиях требование нормативного правового акта о предоставлении вышеперечисленных документов не основано на законе.

Сам факт наличия в административном регламенте нормы, предусматривающей возможность отказа в предоставлении муниципальной услуги, в связи с не предоставлением документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги (в том числе и тех, которые заявитель не обязан предоставлять) дает Администрации Чеди-Хольского района Республики Тыва право отказать в предоставлении муниципальной услуги, тем самым воспрепятствовав осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, что в свою очередь приведет или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с наличием в действиях Администрации Чеди-Хольского района Республики Тыва признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении в подпункте 2.7.2 пункта 2.7 Административного регламента, размещенного на официальном сайте Администрации Чеди-Хольского района Республики Тыва в информационно телекоммуникационной сети Интернет [www.7holkojuun.ru](http://www.7holkojuun.ru), требований о предоставлении в составе заявления для получения разрешения на установку рекламной конструкции следующих документов: для физического лица - копия паспорта либо другого документа, удостоверяющего личность заявителя, сведения о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; для юридического лица - свидетельство о государственной регистрации юридического лица и свидетельство о постановке на налоговый учет; заверенная копия правоустанавливающего документа собственника или иного законного владельца здания, сооружения, территории (земельного участка), на котором предполагается размещение рекламной конструкции; договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется данная конструкция, либо с лицом, уполномоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором, не предусмотренных Законом о рекламе, Тывинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции выдало Администрации Чеди-Хольского района Республики Тыва предупреждение № 5-783 от 06.04.2016 о необходимости прекращения указанного нарушения, а именно в течение 30 (тридцати) дней со дня получения настоящего предупреждения внести изменения в Административный регламент путем исключения из подпункта 2.7.2 пункта 2.7 указанного Административного регламента требования о предоставлении в составе заявления для получения разрешения на установку рекламной конструкции документов, не предусмотренных Законом о рекламе.

Предупреждение исполнено в срок в полном объеме.

7. Также нарушения антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы выявлены в действиях (бездействии) органов местного самоуправления *при включении в положение о порядке проведения торгов в форме аукционов и конкурсов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на территории муниципального образования требований, ограничивающих конкуренцию.*

Конкурентный способ определения лица, с которым заключается договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на территории муниципального образования, обеспечивает развитие и поддержание достигнутого уровня конкуренции на местном региональном уровне, а также способствует экономическому развитию муниципального образования.

Форма и порядок проведения таких торгов устанавливаются организаторами торгов, исходя из общих положений о торгах, содержащихся в Гражданском кодексе Российской Федерации (статьи 447 — 449).

При этом, учитывая, что указанные торги проводятся в соответствии с общими положениями о торгах, их организаторы вправе устанавливать любые критерии оценки предложений участников, не противоречащие положениям антимонопольного законодательства. Устанавливаемые критерии должны быть четкими и позволяющими дать объективную оценку предложениям участников конкурса.

Одновременно, территориальными органами ФАС России выявлялись случаи отсутствия у органов местного самоуправления административных регламентов, устанавливающих порядок проведения торгов на территории муниципальных образований, что признавалось нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

По мнению специалистов ФАС России, на основе общих положений о торгах орган местного самоуправления вправе принять локальный нормативный акт, в котором будет подробно изложена форма и процедура проведения торгов.

Вместе с тем, важно отметить, что положения указанных локальных нормативных актов не должны противоречить законодательству Российской Федерации, в частности, статье 17 Закона о защите конкуренции, устанавливающей антимонопольные требования к торгам.

При этом действующее законодательство Российской Федерации о рекламе не содержит единых требований для органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципального района или органов местного самоуправления городского округа к принципу формирования лотов, порядку расчета размера платы по договору за размещение рекламных конструкций и порядку организации и проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, который находится в государственной собственности, муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также на здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

Таким образом, орган государственной власти или орган местного самоуправления вправе самостоятельно разработать и утвердить свой порядок (правила) проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, а также определить собственные

способы формирования лотов и методику расчета размера платы по договору за размещение рекламной конструкции.

Кроме того, действующее законодательство Российской Федерации о рекламе и антимонопольное законодательство не предусматривают возможности передачи лицам, ранее установившим рекламные конструкции, преимущественного права участия в торгах и (или) права на заключение договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в преимущественном порядке.

Процедура проведения торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций, предусмотренная российским законодательством о рекламе, направлена на развитие и поддержание рыночной экономики и конкурентных отношений в сфере наружной рекламы на территории регионов Российской Федерации, обеспечивает недискриминационные (равные) условия доступа всех участников экономических отношений, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере наружной рекламы, снижает барьеры входа в данную сферу экономической деятельности и вероятность создания в данном секторе экономики региона Российской Федерации условий недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Проведение торгов на рекламные конструкции с условиями, ограничивающими доступ к участию в торгах и (или) создающими участнику или участникам торгов преимущественные условия в таких торгах, может служить основанием для проведения антимонопольным органом проверки действий организатора торгов на соответствие требованиям антимонопольного законодательства Российской Федерации (статьи 15, 17, 18.1 Закона о защите конкуренции).

ФАС России также обращает внимание, что согласно части 4 статьи 17 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган вправе обратиться в суд с иском о признании торгов и заключенных по результатам таких торгов сделок недействительными при условии, что проведение таких торгов является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По результатам проведенного территориальными органами ФАС России анализа положений Порядков (правил) проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территориях муниципальных образований выявил, что ряд пунктов Порядков (правил) могут содержать в себе признаки нарушения антимонопольного законодательства, в частности статьи 15 Закона о защите конкуренции, выражающиеся в:

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

- даче хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров.

Учитывая данные обстоятельства и в целях предупреждения нарушения антимонопольного законодательства, ФАС России обращает внимание, что органам местного самоуправления муниципальных районов и органам местного самоуправления городских округов муниципальных образований в случае разработки и утверждения ими Положений о порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций и средств размещения информации на территории соответствующих муниципальных образований, недопустимо включение в них положений, которые могут содержать в себе признаки нарушения антимонопольного законодательства и законодательства Российской Федерации о рекламе.

### **Пример.**

В рамках осуществления Тульским УФАС России полномочий по проверке соблюдения антимонопольного законодательства органами местного самоуправления Узловского района было установлено, что ряд пунктов Положения «О рекламе на территории муниципального образования Узловский район» (далее – Положение), утвержденного решением Собрания представителей от 21.06.2016 № 53-361, противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Так, пунктом 5.1.8 Положения установлен перечень документов, прилагаемых к заявке на участие в торгах на предоставление права на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на территории муниципального образования Узловский район, не соответствующий требованиям части 11 статьи 19 Закона о рекламе.

Согласно указанному положению к заявлению прилагаются только:

- данные о заявителе - физическом лице. Данные о государственной регистрации юридического лица или о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя запрашиваются уполномоченным на выдачу разрешений органом в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;

- подтверждение в письменной форме согласия собственника или иного указанного в частях 5, 6, 7 настоящей статьи законного владельца соответствующего недвижимого имущества на присоединение к этому имуществу рекламной конструкции, если заявитель не является собственником или иным законным владельцем недвижимого имущества. В случае, если для установки и эксплуатации рекламной конструкции необходимо использование общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, документом, подтверждающим согласие этих собственников, является протокол общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. В случае, если соответствующее недвижимое имущество находится в государственной или муниципальной собственности, орган местного самоуправления муниципального района или орган местного самоуправления городского округа запрашивает сведения о наличии такого согласия в уполномоченном органе, если заявитель не представил документ, подтверждающий получение такого согласия, по собственной инициативе.

Таким образом, иных документов, прилагаемых к заявке на участие в аукционе на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции Законом о рекламе не предусмотрено.

Согласно пункту 5.2.10 Положения, сведения о лицах, получивших статус участника торгов, не подлежат оглашению.

В соответствии с пунктом 5.3.1 Положения «Комитет осуществляет прием заявок на участие в торгах в установленный законом срок. Общая продолжительность приема заявок должна быть не менее 15 (пятнадцати) календарных дней. Подведение итогов приема заявок на участие в торгах осуществляется Комиссией не ранее чем на следующий день после даты окончания приема заявок».

Согласно пункту 2 статьи 448 Гражданского Кодекса Российской Федерации, если иное не предусмотрено законом, извещение о проведении торгов должно быть опубликовано организатором не позднее чем за тридцать дней до их проведения. Извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, об их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и о порядке проведения торгов, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

Согласно пункту 5.3.5 Положения, «Комитет отказывает Заявителю в приеме и регистрации заявки на участие в торгах, в том числе, в случае, если заявителем представлены не все документы, перечисленные в пункте 5.1.8 Положения не соответствующие требованиям части 11 статьи 19 Закона о рекламе».

В соответствии с пунктом 5.3.12 «Комиссия не допускает претендента к участию в торгах», в том числе, в случае:

- непредставления документов, определенных подпунктом 5.1.8 Положения, либо представленные документы оформлены с нарушением требований законодательства Российской Федерации и Положения;

- наличия решения о ликвидации заявителя – юридического лица или наличие решения арбитражного суда о признании заявителя – юридического лица, индивидуального предпринимателя банкротом и об открытии конкурсного производства.

Частью 6 статьи 7 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлен перечень документов, представляемых заявителем для предоставления государственных и муниципальных услуг, в котором не содержится указания на представление решения арбитражного суда о признании заявителя – юридического лица, индивидуального предпринимателя банкротом и иных документов, предусмотренных подпунктом 5.1.8 Положения.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 5.6.7 Положения, решение Комиссии об объявлении торгов несостоявшимися оформляется протоколом. В этом случае комиссия вправе принять решение о сдаче рекламного места для установки рекламной конструкции на внеконкурсной основе.

Положения о сдаче рекламного места для установки рекламной конструкции на внеконкурсной основе в действующем законодательстве не предусмотрено.

На основании изложенного, в связи с наличием в действиях (бездействии) Собрания представителей муниципального образования Узловский район признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся во включении в Положение норм пунктов 5.1.8, устанавливающих перечень документов, предоставляемых претендентами для участия в торгах, 5.2.10, 5.3.1 устанавливающих сроки не допуска к участию в торгах, 5.3.5, 5.3.12, устанавливающих основания не допуска к участию в торгах, подпункта «г» пункта 5.6.7, устанавливающего случаи сдачи рекламного места для установки и эксплуатации рекламной конструкции на внеконкурсной основе, Тульское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции выдало Собранию представителей муниципального образования Узловский район предупреждение о необходимости прекращения указанных действий (бездействия), путем: приведения пунктов 5.1.8, 5.2.10, 5.3.1, 5.3.5, 5.3.12, подпункта «г» пункта 5.6.7 Положения в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 448 Гражданского Кодекса Российской Федерации, части 11 статьи 19

Закона о рекламе, части 6 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Предупреждение исполнено в срок в полном объеме.

## **Б) Нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции**

Статья 16 Закона о защите конкуренции запрещает соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, ЦБ РФ (далее - органы власти) или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Статья 16 Закона о защите конкуренции устанавливает виды антиконкурентных соглашений (или согласованных действий) в зависимости от наступающих последствий, перечень которых является открытым.

Так, п. п. 1 - 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции предусматривают следующие виды антиконкурентных соглашений (или согласованных действий), разграничение которых проводится в зависимости от наступающих последствий:

1) повышение, снижение или поддержание цен (тарифов), за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

2) экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

3) раздел товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Под соглашением согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Анализ норм права позволяет сделать вывод, что соглашения, которые приводят или могут привести к ограничению доступа на товарный рынок

хозяйствующих субъектов могут быть совершены как в письменной, так и в устной форме.

Наиболее распространенные нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции состоят в следующем - чаще всего достижение антиконкурентных соглашений напрямую связано с нарушением конкурентных процедур.

Нарушение конкурентных процедур может выражаться в непредоставлении потенциальным поставщикам (исполнителям) всей необходимой информации.

В некоторых случаях аукцион подготавливается под конкретного исполнителя. Это может выражаться в наличии предварительных договоренностей по его подготовке.

В некоторых ситуациях согласованность действий субъектов выражается в том, что по предварительным договоренностям в аукционе принимают участие организации, являющиеся аффилированными лицами, чем искусственно создается видимость конкурса.

Между тем, безусловно, в большинстве случаев заключение антиконкурентных соглашений происходит для достижения неправомерных целей - получения бюджетных средств, личных выгод, предоставления преимуществ одним субъектам перед другими, сохранения устоявшихся хозяйственных связей.

### **Пример.**

По результатам проведенной Красноярским УФАС России внеплановой выездной проверки выявлены признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в создании необоснованных преимуществ Управлением архитектуры для ООО «Рекламные технологии» и ООО «Медиаград» на рынке установки и эксплуатации рекламных конструкций на фасадах жилых домов, путем немотивированного отказа ООО «Реклама +», ООО «Борк», ООО «Регул», ООО «Маер групп», ООО РА «Ориентир-М», ООО «Аляска», ИП <...>, ИП <...>, ООО РА «ЛБЛ Компани» на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и дальнейшее согласование истребуемых мест для размещения рекламной конструкции ООО «Рекламные технологии» и ООО «Медиаград».

Красноярским УФАС России в отношении Управления архитектуры Администрации города Красноярска возбуждено дело № 75-16-16 по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции по факту незаконной выдачи отдельным хозяйствующим субъектам разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и незаконных отказов в выдаче соответствующих разрешений иным хозяйствующим субъектам.

По результатам рассмотрения указанного дела Комиссия Красноярского УФАС России приняла решение о признании Управления архитектуры Администрации г.Красноярска, ООО «Рекламные технологии», ООО «Медиаград» нарушившими пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции в части заключения запрещенного антимонопольным законодательством соглашения, приведшего к ограничению конкуренции и предоставившего ООО «Рекламные технологии», ООО «Медиаград» необоснованные преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке установки и эксплуатации рекламных конструкций на фасадах зданий в территориальных границах города Красноярска.

Законность решения от 21.11.2017, принятого Красноярским УФАС России по

результатам рассмотрения дела № 75-16-16, подтверждена решением Арбитражного суда Красноярского края от 24.09.2018 по делу № А33-4862/2018 и постановлением Третьего Арбитражного апелляционного суда г. Красноярска от 28.12.2018 по тому же делу.

## **В) Нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции**

Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений.

Так, в силу части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе: координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников; создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом; нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений; участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и(или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

### **Пример.**

Дагестанским УФАС России в действиях организатора торгов (учреждения) при проведении аукциона на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции признано наличие нарушения части 1 статьи 15 и части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции, которое выражается в ***ограничении доступа к участию в торгах.***

Первоначально в извещении, опубликованном в газете, содержалось сообщение о трех лотах: №1, объединяющий 33 рекламных мест, лот №2, объединяющий 59 рекламных мест, лот №3, объединяющий 32 рекламных места. В извещении, опубликованном на официальном сайте «torgi.gov.ru», организатором торгов уже был указан один лот, объединяющий 124 рекламных мест.

Из документации об аукционе по продаже права на заключение договоров на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, утвержденном учреждением - организатором торгов, также следует об объединении организатором торгов в один лот (лот №1) 124 рекламных мест (рекламных конструкций). Формирование лота №1 по чрезмерному количеству мест для установки рекламных конструкций в одном лоте направлено на ограничение количества участников проведения торгов.

Закон о рекламе не исключает того, что при формировании условий конкурса (аукциона) заказчик должен строго следовать целям проведения торгов, эффективно использовать государственную (муниципальную) собственность, соблюдая открытость и прозрачность предоставления земельных участков под установку и эксплуатацию

рекламных конструкций, эффективно используя бюджетные средства, не нарушая принципов добросовестной конкуренции, а также соблюдая требования статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Однако объединение чрезмерного количества рекламных мест (124) в один лот для установки рекламных конструкций в разных концах города оказывает негативное воздействие на количество потенциальных участников торгов, поскольку прослеживаемый приоритет в сторону обладающих значительными финансовыми возможностями организаций ставит большинство физических лиц и организаций в неравное с ними положение.

Указанная позиция подтверждена судебным решением, вступившим в законную силу. Так, Арбитражный суд Республики Дагестан решением по делу № А15-6664/2017 признал недействительными:

- открытый аукцион от 16.02.2017 на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на территории ГО «город Дербент», оформленный протоколом от 15.02.2017.

- договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции от 27.02.2017, заключенный между МКУ «Управление и имущественных отношений» администрации ГО «город Дербент» и ООО «Перспектив - Р».

Действующее законодательство Российской Федерации о рекламе не содержит ограничений по порядку формирования или величине лотов, выставляемых на торги на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, который находится в государственной собственности, муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также на здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

Соответственно, орган государственной власти или представительный орган муниципального образования вправе утвердить собственный порядок формирования лотов.

Вместе с тем, по мнению ФАС России, укрупнение выставляемых на торги лотов (объединение в один лот множества рекламных конструкций) не должно способствовать созданию на территории региона, в котором будут проводиться торги, условий для осуществления хозяйственной деятельности, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в соответствии с требованиями части 1 статьи 15, статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Порядок формирования лотов должен носить недискриминационный характер, предусматривать возможность установки в нескольких местах различных типов и видов рекламных конструкций, учитывать различия формирования цены договоров, в том числе различие стоимости размещения рекламных конструкций по их территориальному размещению, типу и виду рекламных конструкций, может учитывать технологические особенности и сходство установки и эксплуатации рекламных конструкций, иные параметры, способствующие развитию конкуренции и рыночных отношений в сфере наружной рекламы, снижению избыточной финансовой нагрузки на бизнес, а также созданию равных условий для осуществления хозяйствующими

субъектами предпринимательской деятельности в сфере наружной рекламы на территории региона, в котором проводятся торги.

При этом сам факт укрупнения лотов не является признаком нарушения антимонопольного законодательства и не обязательно приводит к ограничению конкуренции.

Так, например, в случае, если при проведении торгов в укрупненном лоте организатор не учтет все районы или укажет только отдельные места установки рекламных конструкций в конкретном районе (например, в центре) или объединит в одном лоте технологически не связанные рекламные конструкции, то такое укрупнение лотов может содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В каждом отдельном случае антимонопольному органу необходимо проводить индивидуальную оценку (квалификацию) действий организатора торгов.

### **Г) Нарушения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции**

Антимонопольный орган, в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, **рассматривает жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии.**

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы, в том числе на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися.

Согласно части 5 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в случае, если заключение договора не осуществлено по результатам торгов, то обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии допускается в антимонопольный орган в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) **принимает решение о необходимости выдачи предписания**, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения соответствующих жалоб в случаях выявления нарушений антимонопольный орган выдает организатору торгов, конкурсной или аукционной комиссии, продавцу государственного или муниципального имущества, организатору продажи обязательные для исполнения предписания, **в том числе об аннулировании торгов.**

Учитывая изложенное, антимонопольный орган по результатам рассмотрения жалоб вправе выдавать предписания, предусмотренные пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, в случае если до принятия решения антимонопольному органу достоверно не известно о факте заключения договора по результатам торгов.

Наиболее распространенными нарушениями, выявляемыми в действиях организаторов торгов при их организации и проведении, являются следующие:

- не публикация Извещения о проведении конкурса на официальном сайте за тридцать дней до даты окончания приема заявок; нарушение сроков публикации Извещения, и как следствие, сокращение времени подачи заявок на участие в Конкурсе;
- указание в извещении о проведении аукциона и аукционной документации информации о рекламной конструкции, противоречащей Схеме размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования (неверно указаны сведения о количестве сторон, размере информационного поля в отношении рекламной конструкции и др.);
- не указание в извещении о проведении аукциона и в аукционной документации сведений о том, что на местах для размещения рекламных конструкций, входящих в состав лотов по вышеуказанным аукционам, установлены рекламные конструкции иных хозяйствующих субъектов;
- необоснованное укрупнение лотов (объединение в один лот конструкции разных форматов, укрупнение лотов до значительного количества конструкций в одном лоте);
- включение в аукционную документацию положений, не предусмотренных Положениями о порядке (правилах) проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территориях муниципальных образований, утвержденных органами местного самоуправления на территории конкретного муниципального образования;
- необоснованный отказ в допуске к участию в открытом аукционе на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на объектах муниципальной собственности на территории муниципального образования;
- установление необъективных критериев определения победителя конкурса на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, которые могут привести к необъективной оценке и сопоставлению таких заявок;

- установление в аукционной документации неправомерных требований о предоставлении в составе заявки информации об общей площади информационных полей РК, разрешения на установку которых выданы претенденту и его аффилированным лицам на территории муниципального образования;
- отсутствие в документации порядка оценки, и методики расчета баллов по критериям.

В силу пункта 71 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» **в качестве оснований для признания торгов недействительными могут быть**, в частности, публикация информации о проведении публичных торгов в ненадлежащем периодическом издании (с учётом объема тиража, территории распространения, доступности издания); **нарушение** сроков публикации и **полноты информации** о времени, месте и форме публичных торгов, их предмете, **о существующих обременениях продаваемого имущества** и порядке проведения публичных торгов, в том числе об оформлении участия в них, определении лица, выигравшего публичные торги, а также сведений о начальной цене; необоснованное недопущение к участию в публичных торгах.

#### **IV. Заключительные положения**

Особенность государственного регулирования в сфере наружной рекламы заключается в его децентрализации. В силу статей 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

При этом согласно подпункту 15.1 пункта 1 статьи 15 и подпункту 26.1 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района/городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района/городского округа, осуществляемых в соответствии с Законом о рекламе.

Таким образом, государственное регулирование вопросов, связанных с наружной рекламой, локализовано на муниципальном уровне, ввиду чего лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере наружной

рекламы находятся в прямой зависимости от принимаемых органами местного самоуправления решений в данной области экономики.

Вместе с тем, на практике хозяйствующие субъекты сталкиваются с ситуацией, когда действия органов местного самоуправления на местном уровне в области наружной рекламы являются необоснованными и несоответствующими требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о рекламе и антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Учитывая изложенное, **настоящие Рекомендации** направлены на предотвращение и профилактику нарушений антимонопольного законодательства в сфере наружной рекламы **в целях предупреждения нарушения антимонопольного законодательства органами местного самоуправления в сфере наружной рекламы** во избежание наступления возможных негативных последствий отсутствия механизмов и мер, направленных на развитие конкуренции и «здоровых» рыночных отношений в сфере наружной рекламы.