

## РЕШЕНИЕ

по делу № 04-6/1-6-2015

Резолютивная часть решения оглашена: 11.08.2015

г. Тверь

В полном объеме решение изготовлено: 25.08.2015

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

председатель Комиссии: Фомин В.М., руководитель управления,

члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,

- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,

- Иванова Ю.Б., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

в присутствии Индивидуального предпринимателя П. (далее - ИП П., заявитель), председателя Профессионального союза предпринимателей города Твери «Солидарность» (далее - ПСП «Солидарность») Ч., представителей:

Администрации города Твери (далее – Администрация): Н. (по доверенности) и Ф. (по доверенности); Департамента благоустройства и потребительского рынка Администрации города Твери (далее – Департамент) С. (по доверенности),

рассмотрев дело № 04-6/1-6-2015 по признакам нарушения Администрацией города Твери части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

### УСТАНОВИЛА:

Дело возбуждено по заявлению ИП П. о препятствиях органами местного самоуправления осуществлению предпринимательской деятельности с использованием нестационарного торгового объекта (далее – НТО), расположенного по адресу: г. Тверь, ул. <<...>>, у д. <<...>>.

ИП П. с 2002 года осуществляет предпринимательскую деятельность на рынке розничной реализации продовольственных товаров с использованием вышеуказанного НТО с ассортиментом, утвержденным Администрацией города Твери: овощи, фрукты, минеральная вода, соки, специи.

Размещение НТО заявителя в период с 2002 года до 2014 года соответствовало установленному в городе Твери порядку размещения НТО и признавалось органами местного самоуправления города Твери и Комитетом по управлению имуществом Тверской области, который осуществлял полномочия в сфере земельных правоотношений в городе Твери, соответствующим действующему порядку и допустимым, о чем свидетельствует следующее.

06.11.2009 между ИП П. и Комитетом по управлению имуществом Тверской области был заключен договор аренды № 332-з/09 части земельного участка с

кадастровым номером <<...>> площадью 18 кв.м (из общей площади 344 кв.м) из земель свободной городской застройки (распоряжение Комитета по распоряжению имуществом Тверской области от 06.11.2009 № 2121), договор ежегодно продлевался и не расторгался до 14.02.2014, арендная плата вносилась.

Порядок размещения нестационарных торговых объектов на территории города Твери в 2011 году был установлен [Положением](#), утвержденным [постановлением](#) администрации города Твери от 03.03.2011 № 297 «О размещении нестационарных торговых объектов на территории города Твери» (далее - постановление № 297). В соответствии с пунктом 2.1 вышеуказанного Положения размещение нестационарных торговых объектов на территории города Твери на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в местах, определенных схемой размещения нестационарных торговых объектов (далее – Схема НТО), утвержденной постановлением администрации города Твери. Схема НТО разрабатывается на три года, утверждение Схемы НТО, а также внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения НТО, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы (пункты 2.2 и 2.3 вышеуказанного Положения).

НТО заявителя был внесен в Схему НТО под номером 163, с указанием места расположения – <<...>>, у дома № <<...>>, и специализации – «продовольственная группа», вышеуказанная Схема НТО утверждена постановлением Администрации от 09.06.2011 № 980 «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Твери» (далее – Постановление № 980).

В связи с истечением срока действия Схемы НТО, утвержденной Постановлением № 980, ИП П. в течение 2014-2015 гг. неоднократно обращалась в Администрацию и структурные подразделения Администрации (Управление потребительского рынка и контроля Администрации города Твери (далее – Управление) и Департамент), в полномочия которых входит разработка Схемы НТО, с целью определить место расположения НТО, соответствующее установленным действующим законодательством требованиям.

Так, 07.10.2014 ИП П. обратилась в Управление о включении места размещения НТО в новую Схему НТО. Как следует из ответа Управления от 27.11.2014 № 19/2312-4 место размещения НТО заявителя исключено из проекта новой Схемы НТО, поскольку НТО размещен в охранной зоне линии коммунального водоснабжения и линии теплоснабжения.

Норма о недопустимости включения в Схему НТО мест размещения в охранной зоне инженерных сетей впервые установлена постановлением администрации города Твери от 17.09.2014 № 1127 (далее - Постановление № 1127), которым утвержден новый порядок разработки и утверждения схемы размещения НТО на территории города Твери. Вышеуказанное положение отсутствовало в Постановлении № 297, которым до принятия Постановления № 1127 регулировался порядок разработки и утверждения Схемы НТО.

Как следует из протеста Прокуратуры Тверской области от 07.07.2015, установленный Постановлением № 1127 императивный запрет включать в Схему НТО места размещения НТО в охранной зоне инженерных сетей не соответствует

действующему законодательству.

Организации – владельцы инженерных сетей ООО «Тверь Водоканал» (письма ООО «Тверь Водоканал» от 28.07.2015 № 4591) и ООО «Тверская генерация» (письмо от 24.07.2015 № 021101-06-1187) сообщили следующее.

ООО «Тверь Водоканал» (письма ООО «Тверь Водоканал» от 28.07.2015 № 4591) указало на отсутствие необходимости демонтажа НТО ИП П. даже при аварийной ситуации на сетях водопровода и возможности согласования ИП П. размещения киоска при установлении условий обеспечения доступа к водопроводной сети.

ООО «Тверская генерация» (письмо от 24.07.2015 № 021101-06-1187) не отметила необходимость демонтажа НТО заявителя.

04.12.2014 ИП П. обратилась в Администрацию об определении иного места размещения НТО взамен ранее согласованного, которое было включено в Схему НТО 2011 года под номером 163 и включении этого места в Схему НТО на 2014-2017 гг. Как следует из ответа Администрации от 15.12.2014 № 05-1808/02-и заявителю отказано в определении места размещения НТО, соответствующего всем требованиям, и в последующем включении его в проект Схемы НТО.

23.12.2014 ИП П. обратилась в Департамент с просьбой определить место размещения НТО с учетом расположения охранных зон инженерных сетей с последующим включением такого не находящегося в охранной зоне инженерных сетей места в проект Схемы НТО. Как следует из ответа Департамента от 12.01.2015 № 22/5-и, Департамент уклонился от определения места размещения НТО, не находящегося в охранных зонах инженерных сетей, ограничившись указанием на отсутствие в Постановлении № 1127 соответствующих норм.

Постановлением администрации города Твери от 30.04.2015 № 600 утверждена Схема НТО (далее – Постановление № 600), в которой отсутствует объект с местом расположения - ул. <<...>>, у дома № <<...>>, и специализацией «продовольственная группа», но включен по вышеуказанному адресу (ул. <<...>>, у дома № <<...>>) объект с иной специализацией - «цветы» (включен в Схему НТО под № 85). По информации Администрации (письмо от 05.06.2015 № 01/3880-и) данное место внесено в Схему НТО на основании решения Комиссии Администрации от 05.02.2013, принятого по обращению ООО «А». Согласно общедоступным сведениям, размещенным на сайте ФНС России, с 02.08.2012 ООО «А», находится в стадии ликвидации.

В соответствии с постановлениями Администрации от 24.07.2014 № 842 и от 09.07.2015 № 994 НТО, не внесенные в Схему НТО, признаются неправомерно расположенными объектами и подлежат демонтажу, полномочия по определению перечня таких неправомерно расположенных объектов возложены на Департамент, а сами объекты подлежат принудительному демонтажу.

Согласно письму Администрации от 05.06.2015 № 01/3880-и НТО заявителя подлежит демонтажу.

В силу [пункта 15 части 1 статьи 16](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского

округа относится создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по принятию муниципальных правовых актов ([статья 17](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

Основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации (далее - торговая деятельность) определяются Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ (далее - Закон о торговле), который также регулирует отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности.

Согласно части 2 статьи 6 Закона о торговле органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

В соответствии с пунктом 6 части 10 Закона о торговле утверждение схемы размещения НТО, а также внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения НТО, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

[Правила](#) включения НТО, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения НТО, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 № 772. Согласно пункту 1 вышеуказанных Правил схема НТО утверждается органом местного самоуправления в соответствии с порядком, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

[Порядок](#) разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области схем размещения НТО определен постановлением Администрации Тверской области от 28.09.2010 № 458-па (далее Порядок № 458-па).

В соответствии с пунктом 10 Порядка № 458-па утверждение схемы размещения НТО, а также внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения НТО, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Как следует из определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2015 № 225-О, положение [части 6 статьи 10](#) Закона о торговле, предусматривающее, что утверждение (изменение) схемы размещения нестационарных торговых объектов не может служить основанием для пересмотра мест размещения торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых начаты до утверждения указанной схемы, направлено на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных

торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что реализация [законоположения](#) должна основываться на вытекающем из [Конституции](#) Российской Федерации требовании согласованного осуществления конституционных ценностей, включая ценности, связанные с гарантированием свободы экономической деятельности и поддержкой конкуренции (статья 8, [часть 1](#)), с одной стороны, и признанием и гарантированием самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий ([статья 12](#)) - с другой.

Таким образом, схема размещения НТО - инструмент систематизации размещения объектов исходя из долгосрочных планов развития территорий и создания комфортной среды для граждан, в том числе для удобства осуществления и развития торговой деятельности, а не средство для административного сокращения количества торговых объектов и ограничения предпринимательской активности. Кроме того, Законом о торговле императивно определено, что при реализации полномочий по утверждению Схем НТО и их изменению органы местного самоуправления должны учитывать факт размещения и предыдущей законной эксплуатации НТО.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (далее - Минпромторг России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере внешней и внутренней торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

Согласно Стратегия развития торговли в Российской Федерации на 2015 – 2016 годы и период до 2020 года, утвержденной Приказом Минпромторга России 25.12.2014 № 2733 (далее – Стратегия развития торговли), под развитием торговой отрасли понимается создание равных возможностей для беспрепятственного открытия, расширения и ведения бизнеса субъектами торговой деятельности любых размеров (малых, средних, крупных) вне зависимости от выбранного хозяйствующим субъектом торгового формата, при стабильных условиях ведения бизнеса, всесторонней гарантии прав и минимизации административного воздействия.

Пунктом 3.2.2 Стратегии развития торговли определено следующее:

- при отсутствии системных нарушений правил торговли и желании хозяйствующего субъекта продолжать торговую деятельность по истечении сроков разрешенного размещения нестационарного торгового объекта необходимо обеспечивать продление договоров (иных разрешительных документов) без проведения конкурентных процедур;

- при градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест, реализуя принцип «меняется место - сохраняется бизнес».

В соответствии с Положением о департаменте благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери, утвержденным

постановлением администрации города Твери от 08.08.2014 № 905, Департамент является самостоятельным структурным подразделением администрации города Твери в статусе юридического лица и наделен функциями разрабатывать Схему НТО, содействовать формированию торговой инфраструктуры, развитию предпринимательской деятельности и конкуренции, вести информационную базу данных объектов сферы потребительского рынка (в том числе НТО).

До образования Департамента постановлением Администрации города Твери от 30.12.2013 № 1677 вышеуказанные функции были возложены на Управление потребительского рынка и контроля администрации города Твери.

Администрация города Твери и Департамент необоснованно отказали ИП Петрова В.С. во включении в Схему НТО объекта со специализацией «продовольственная группа» и адресом местонахождения ул.Хромова (вне охранных зон инженерных сетей), законная эксплуатация которого начата до утверждения новой Схемы НТО, несмотря на многочисленные обращения заявителя. Вышеуказанный отказ (уклонение) ставит под угрозу осуществление предпринимательской деятельности заявителя.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 4 Закона о торговле государственное регулирование торговой деятельности осуществляется посредством, в том числе, антимонопольного регулирования в этой области.

Согласно статье 1 Закона о защите конкуренции данный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях обеспечения свободы экономической деятельности в Российской Федерации и защиты конкуренции. Целями 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.

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции:

- конкуренция - 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, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Согласно статье 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, **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 том числе путем необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам (пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 по делу № А66-7056/2010, достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Действия Администрации и Департамента противоречат части 6 статьи 10 Закона о торговле, которой на органы местного самоуправления возложены обязанности обеспечить разработку Схем НТО с учетом законно размещенных и эксплуатируемых до их утверждения объектов и исходя из установленных действующим законодательством требований, что необоснованно препятствуют осуществлению заявителем предпринимательской деятельности с использованием НТО и нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности.

При этом Тверское УФАС России не ставит под сомнение право органов местного самоуправления города Твери определять при утверждении Схемы НТО территории, на которых торговля не допускается. Однако вышеуказанные решения органов местного самоуправления должны учитывать наличие эксплуатируемых НТО, разрешение на эксплуатацию которых на момент утверждения вышеуказанной схемы не отменено, либо эксплуатация которых не прекращена.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия, рассмотрев в ходе дела доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле, считает, что действия Администрации и Департамента противоречат требованиям [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь [статьями 16 и 23](#), [частью 1 статьи 39](#), [частями 1 - 4 статьи 41](#), [статьей 48](#), [частью 1 статьи 49](#) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать действия Администрации города Твери (<<...>>, ИНН <<...>>) и Департамента благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери (<<...>>, ИНН <<...>>), выразившиеся в отказе (уклонении) включить по заявлению ИП П. в Схему НТО объекта со специализацией «продовольственная группа» или «овощи-фрукты» и адресом местонахождения – ул. <<...>> у дома № <<...>> (вне пределов охранных зон инженерных сетей), необоснованным препятствованием осуществлению предпринимательской деятельности ИП П. на рынке розничной торговли продовольственными товарами города Твери и нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Признать отсутствие оснований для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, указанных в статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Выдать Администрации г. Твери (<<...>>, ИНН <<...>>) и Департаменту благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери (<<...>>, д. 62, ИНН <<...>>) предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.
4. Направить материалы дела № 04-6/1-6-2015 уполномоченному должностному лицу Тверского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии: В.М. Фомин

Члены Комиссии: Л.В. Посохова, Е.И. Манюгина, Ю.Б. Иванова

## ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 04-6/1-6-2015

«25» августа 2015 года

г. Тверь

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

председатель Комиссии: Фомин В.М., руководитель управления,

члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,

- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,

- Иванова Ю.Б., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 25.08.2015 по делу № 04-6/1-6-2015 о нарушении Администрацией города Твери и Департаментом благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Твери (<<...>>, ИНН <<...>>) и Департаменту благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери (<<...>>, ИНН <<...>>) **в 10-дневный срок** со дня получения настоящего предписания прекратить нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем включения в Схему нестационарных торговых объектов объекта со специализацией «продовольственная группа» или «овощи-фрукты» и адресом местонахождения – ул. <<...>> у дома № <<...>> или в ином месте по согласованию с ИП П.

Не допускать демонтаж объекта ИП П. по причине отсутствия в Схеме нестационарных торговых объектов.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Тверское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения, представив копии соответствующих документов.

Председатель Комиссии: В.М. Фомин

Члены Комиссии: Л.В. Посохова, Е.И. Манюгина, Ю.Б. Иванова

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд.