

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии – заместителя руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области <.....>, членов Комиссии – <.....>, <.....>, <.....>, <.....>

рассмотрев дело № 06-05-57/2015 о нарушении администрацией г. Оренбурга ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции», выразившегося в принятии правового акта - Постановления администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции», который приводит или может привести недопущению, ограничению, устранению конкуренции (установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров), руководствуясь ч. 6 ст. 44 Федерального закона от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции»,

#### УСТАНОВИЛА:

По итогам рассмотрения заявления Оренбургской городской профсоюзной организации работников малого и среднего предпринимательства (далее – СоцПроф) (исх. 03/2015 - О.В.В. от 28.09.2015 г.) на действия администрации г. Оренбурга, установлено следующее.

Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» в соответствии со ст. 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» утверждены Правила определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Согласно ч. 2 указанных Правил розничная продажа алкогольной продукции не допускается на территориях, прилегающих:

- а) к детским, образовательным, медицинским организациям и объектам спорта;
- б) к оптовым и розничным рынкам, вокзалам, аэропортам и иным местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, определенным органами государственной власти субъектов

Российской Федерации;

в) к объектам военного назначения.

В соответствии с абз. 10 ч. 6 Правил органы местного самоуправления вправе дифференцированно определять границы прилегающих территорий для установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции в стационарных торговых объектах и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Постановлением администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции» определено минимальное расстояние от детских, образовательных, медицинских организаций, объектов военного назначения и спорта, оптовых и розничных рынков, вокзалов, иных мест массового скопления граждан и нахождения источников повышенной опасности до границ прилегающих к ним территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции для следующих категорий объектов.

Приложением № 1 к Постановлению администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п определено минимальное расстояние от детских, образовательных, медицинских организаций, объектов военного назначения и спорта, оптовых и розничных рынков, вокзалов, иных мест массового скопления граждан и нахождения источников повышенной опасности до границ прилегающих к ним территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции для следующих категорий объектов:

1. Для объектов торговли:

- 20 (двадцать) метров - при наличии у объектов и организаций обособленной территории;

- 50 (пятьдесят) метров - при отсутствии у объектов и организаций обособленной территории.

2. Для объектов общественного питания:

- 20 (двадцать) метров - для ресторанов и кафе;

- 300 (триста) метров - для объектов общественного питания, за исключением кафе и ресторанов.

Между тем, согласно положениям Межгосударственного стандарта - ГОСТ 30389-2013 «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.11.2013 г. № 1676-ст) рестораны, кафе, бары, кофейни и закусочные являются предприятиями общественного питания с возможностью реализации алкогольной продукции. Следовательно, указанные объекты осуществляют один вид деятельности - оказание услуг общественного питания.

Таким образом, Постановлением администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п установлены различные допустимые расстояния до указанных предприятий, оказывающих услуги общественного питания, в связи с чем, им создаются

неравные условия осуществления хозяйственной деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с вышеизложенным, в Постановлении администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции» усмотрены признаки нарушения п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам и в установлении запретов или введении ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

Приказом Оренбургского УФАС России № 249 от 28.12.2015 г. возбуждено дело в отношении администрации города Оренбурга по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции». Определением от 28.12.2015 г. (исх. № 20931) дело № 06-05-57/2015 назначено к рассмотрению на 26 января 2016 г. на 14 ч. 30 мин.

Определением от 29.01.2016 г. (исх. № 936) рассмотрение дела № 06-05-57/2015 было отложено в связи с выдачей предупреждения и назначено на 15 марта 2016 г. на 11 ч. 00 мин.

18.02.2016 г. Управлением Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области администрации г. Оренбурга выдано предупреждение № 06-05-57/2015 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх. № 1685)

Приказом Оренбургского УФАС России № 46 от 15.03.2016 г. председателем Комиссии по рассмотрению дела № 06-05-57/2015 назначен заместитель руководителя – начальник отдела антимонопольного и рекламного контроля, общественных связей <....>.

14.03.2016 г. в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области поступило ходатайство администрации г. Оренбурга об отсрочке исполнения предупреждения по делу № 06-05-57/2015 до 18 апреля 2016 г., в связи с необходимостью прохождения проекта постановления о внесении изменений в Постановление администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции», процедуры оценки регулирующего воздействия и его направления для проведения антикоррупционной экспертизы в прокуратуру г. Оренбурга.

Указанное ходатайство удовлетворено. О продлении срока исполнения предупреждения по делу № 06-05-57/2015 администрация г. Оренбурга уведомлена.

Определением от 18.03.2016 г. (исх. № 2873) рассмотрение дела № 06-05-57/2015 было отложено и назначено на 25 апреля 2016 г. на 11 ч. 30 мин.

Приказом Оренбургского УФАС России № 85 от 25.04.2016 г. председателем Комиссии по рассмотрению дела № 06-05-57/2015 назначен заместитель руководителя Оренбургского УФАС России <....>

25.04.2016 г. в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области поступило ходатайство администрации г. Оренбурга об отсрочке исполнения предупреждения по делу № 06-05-57/2015 до 01.10.2016 г. в связи с продолжительностью процесса оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта, предполагающего внесение изменений в постановление администрации города Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п (завершение данного процесса 28.04.2016 г.), а также направлением запроса в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации о разъяснении правоприменения Постановления Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425.

Определением от 28.04.2016 г. (исх. 4942) рассмотрение дела № 06-05-57/2015 было отложено и назначено на 24 июня 2016 г. на 11 ч. 30 мин., обозначенное ходатайство удовлетворено, о продлении срока исполнения предупреждения по делу № 06-05-57/2015 до 24.06.2016 г. администрация г. Оренбурга уведомлена.

23.06.2016 г. в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области поступило ходатайство (исх. № 1-1/3533) об отсрочке исполнения предупреждения по делу № 06-05-57/2015 до 01.11.2016 г. в связи с проведением мониторинга количества объектов общественного питания, их типов, месторасположений относительно детских, медицинских, спортивных и др. социальных организаций, их удаленность от указанных объектов. Указанный мониторинг проводится для решения вопроса об установлении наиболее оптимального расстояния от объектов, оказывающих услуги общественного питания, до объектов, обозначенных Постановлением Правительства № 1425 от 27.12.2012 г., на прилегающих территориях которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции. Проведение данного мониторинга занимает продолжительное время.

Приказом № 121 от 24.06.2016 г. председателем Комиссии по рассмотрению дела № 06-05-57/2015 назначен заместитель руководителя – начальник отдела антимонопольного и рекламного контроля, общественных связей <....>.

В связи с необходимостью представления администрацией города Оренбурга документов, свидетельствующих о совершении действий, направленных на исполнение предупреждения Оренбургского УФАС России № 06-05-57/2015 (исх. № 1685 от 18.02.2016 г.), в заседании Комиссии по делу № 06-05-57/2015 объявлен перерыв до 30.06.2016 г. 12 ч. 30 мин.

Учитывая решение о продлении срока исполнения предупреждения № 06-05-57/2015 определением (исх. № 8791 от 01.07.2016 г.) рассмотрение дела отложено, назначено на 16.09.2016 г. на 11 ч. 30 мин.

Определением (исх. № 12424 от 16.09.2016 г.) заседание Комиссии отложено для принятия и направления сторонам заключения об обстоятельствах дела на 27 сентября 2016 г. на 11 часов 30 минут.

Заключение об обстоятельствах дела (исх. № 13425 от 16.09.2016 г.) вручено сторонам нарочно; стороны с его содержанием ознакомлены.

Приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области № 149 от 19.09.2016 г. внесены изменения в состав Комиссии по рассмотрению дела № 06-05-57/2016 – Председателем Комиссии назначен <....>.

Представитель ответчика – администрации г. Оренбурга, пояснили, что главой г. Оренбурга принято решение об оставлении оспариваемого постановления без изменений и отсутствии необходимости исполнения предупреждения № 06-05-57/2015, т.к. увеличение расстояния от объектов социального назначения до организаций общественного питания (с учетом ресторанов и кафе) приведет к необходимости дополнительных затрат со стороны ресторанов и кафе (их уходу с рынка общественного питания), а уменьшение расстояния до 20 метров для всех организаций общественного питания приведет к увеличению количества организаций общественного питания по типу «закусочная», «бар» и т.д., деятельность которых вблизи объектов социального назначения негативно воспринимается жителями города Оренбурга.

В ходе рассмотрения дела представитель заявителя - Оренбургской городской профсоюзной организации работников малого и среднего предпринимательства, поддержал требования, изложенные в заявлении; возражал против доводов, указанных администрацией г. Оренбурга, а также пояснил, что запрет на розничную продажу алкогольной продукции воздействует на деятельность хозяйствующих субъектов, но не регулирует нравственные правоотношения.

Исследовав материалы дела, Комиссия Оренбургского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства пришла к следующему.

28.09.2015 г. в адрес Оренбургского УФАС России поступило заявления Оренбургской городской профсоюзной организации работников малого и среднего предпринимательства (исх. № 03/2015-О.В.В. от 28.09.2015г.) по вопросу правомерности установления в Постановлении администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п различных расстояния от объектов до кафе и ресторанов и до иных предприятий общественного питания, за исключением кафе и ресторанов.

В ходе анализа нормативно-правовой базы по данному вопросу выявлено следующее.

Правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации установлены в Федеральном законе от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Закон № 171-ФЗ).

Статьями 1 и 3 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации, а законодательство о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Государственное регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции осуществляется в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности указанной продукции, нужд потребителей в ней, а также в целях контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области (п. 1 ст. 1 Закона № 171-ФЗ).

В п. 2 ст. 1 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, участниками которых являются юридические лица (организации) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную продажу спиртосодержащей непищевой продукции, пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, а также сидра, пуаре (грушевого сидра), медовухи (медового напитка), и физические лица, состоящие с указанными организациями и индивидуальными предпринимателями в трудовых отношениях и непосредственно осуществляющие отпуск алкогольной продукции покупателям по договорам розничной купли-продажи (продавцы), и на отношения, связанные с потреблением (распитием) алкогольной продукции.

В силу п. 1 ст. 26 Закона № 171-ФЗ запрещается розничная продажа алкогольной продукции с нарушением требований ст. 16 настоящего Федерального закона.

Статьей 16 Закона № 171-ФЗ установлены особые требования к розничной продаже алкогольной продукции, в том числе о недопущении розничной продажи алкогольной продукции в некоторых организациях и объектах, а также на прилегающих к ним территориях.

Согласно п. 2 ст. 16 Закона № 171-ФЗ [не допускается](#) розничная продажа алкогольной продукции:

в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;

в организациях культуры, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании ими услуг общественного питания;

на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, в иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в [порядке](#), установленном Правительством Российской Федерации. Указанные ограничения действуют также на прилегающих к таким местам территориях;

на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях;

в нестационарных торговых объектах;

несовершеннолетним. В случае возникновения у лица, непосредственно осуществляющего отпуск алкогольной продукции несовершеннолетним (продавца), сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия продавец вправе потребовать у этого покупателя документ, удостоверяющий личность (в том числе документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации) и позволяющий установить возраст этого покупателя. [Перечень](#) соответствующих документов устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

без сопроводительных документов в соответствии с требованиями [статьи 10.2](#) настоящего Федерального закона, без информации, установленной [пунктом 3 статьи 11](#) настоящего Федерального закона, без сертификатов соответствия или деклараций о соответствии, без маркировки в соответствии со [статьей 12](#) настоящего Федерального закона.

Запрет на розничную продажу алкогольной продукции в местах, указанных в [абзацах пятом и седьмом](#) настоящего пункта, не распространяется на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции, осуществляемую организациями, и на розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемую индивидуальными предпринимателями, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также на розничную продажу алкогольной продукции, осуществляемую магазинами беспошлинной торговли.

Цель названного запрета заключается в изоляции мест, в которых осуществляется реализация алкогольной продукции, от мест, указанных в п. 2 ст. 16 Федерального закона № 171-ФЗ, в том числе, в которых осуществляется образовательная деятельность.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции (п. 5 ст. 16 Закона № 171-ФЗ).

Во исполнение ст. 16 Закона № 171-ФЗ Правительством РФ принято Постановление

от 27 декабря 2012 г. N 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» (далее - Правила).

Пунктом 2 Правил установлено, что розничная продажа алкогольной продукции не допускается на территориях, прилегающих к детским, образовательным, медицинским организациям и объектам спорта; к оптовым и розничным рынкам, вокзалам, аэропортам и иным местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, определенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, к объектам военного назначения.

Согласно статье 7 Закона № 171-ФЗ органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В пункте 4 Правил устанавливается, что территория, прилегающая к организациям и объектам, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, включает обособленную территорию (при наличии таковой), а также территорию, определяемую с учетом конкретных особенностей местности и застройки, примыкающую к границам обособленной территории либо непосредственно к зданию (строению, сооружению), в котором расположены организации и (или) объекты, которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (далее – дополнительная территория).

Дополнительная территория определяется:

- при наличии обособленной территории – от входа для посетителей на обособленную территорию до входа для посетителей в стационарный торговый объект;

- при отсутствии обособленной территории – от входа для посетителей в здание (строение, сооружение), в котором расположены организации и (или) объекты, до входа для посетителей в стационарный торговый объект (п. 5 Правил).

Согласно пп. б п. 3 Правил № 1425 обособленной территорией является территория, границы которой обозначены ограждением (объектами искусственного происхождения), прилегающая к зданию (строению, сооружению), в котором расположены организации и (или) объекты, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Также, п. 4 ст. 16 Закона № 171-ФЗ установлено, что к прилегающим территориям относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов

местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Способ расчета расстояния от организаций и (или) объектов, указанных в п.2 Правил, до границ прилегающих территорий определяется органом местного самоуправления (п. 7 Правил).

Границы прилегающих территорий определяются в решениях органа местного самоуправления, к которым прилагаются схемы границ прилегающих территорий для каждой организации и (или) объекта, указанных в п. 2 Правил (п. 8 Правил).

В соответствии с абз. 10 ч. 6 Правил органы местного самоуправления вправе дифференцированно определять границы прилегающих территорий для установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции в стационарных торговых объектах и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

При этом, предоставляя в соответствии с абз. 10 ч. 6 Правил органам местного самоуправления право дифференцированно определять границы прилегающих территорий для установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции в стационарных торговых объектах и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, федеральный законодатель не представил органам местного самоуправления право вводить ограничения внутри указанных групп – в отношении объектов, осуществляющих один вид деятельности.

Постановлением Правительства Оренбургской области от 14.09.2012 года № 786-п установлены дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Оренбургской области.

Администрацией г. Оренбурга принято Постановление от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции».

Приложением № 1 к Постановлению администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п определено минимальное расстояние от детских, образовательных, медицинских организаций, объектов военного назначения и спорта, оптовых и розничных рынков, вокзалов, иных мест массового скопления граждан и нахождения источников повышенной опасности до границ прилегающих к ним территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции для следующих категорий объектов (далее Расстояние):

1. Для объектов торговли:

- 20 (двадцать) метров - при наличии у объектов и организаций обособленной территории;

- 50 (пятьдесят) метров - при отсутствии у объектов и организаций обособленной территории.

2. Для объектов общественного питания:

- 20 (двадцать) метров - для ресторанов и кафе;

- 300 (триста) метров - для объектов общественного питания, за исключением кафе и ресторанов.

Между тем, согласно положениям Межгосударственного стандарта - ГОСТ 30389-2013 «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.11.2013 г. № 1676-ст) рестораны, кафе, бары, кофейни и закусочные являются предприятиями общественного питания с возможностью реализации алкогольной продукции. Следовательно, указанные объекты осуществляют один вид деятельности - оказание услуг общественного питания.

Однако, Приложением № 1 к Постановлению администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п установлены различные расстояния от объектов до кафе и ресторанов и до иных предприятий общественного питания, за исключением кафе и ресторанов. Тем самым кафе и рестораны поставлены в отношении иных предприятий общественного питания в преимущественное положение.

Услуги, оказываемые как субъектами, которые осуществляют свою хозяйственную деятельность в кафе и ресторанах, так субъектами, осуществляющие свой вид деятельности в иных предприятиях общественного питания, являются взаимозаменяемыми, поскольку могут быть сравнимы по функциональному назначению, применению, качественным характеристикам, цене и другим параметрам, таким образом, что потребители действительно заменяют или готовы заменить услугу одного из указанных лиц на услугу другого.

В связи с чем, указанные хозяйствующие субъекты выступают на рынке оказания услуг общественного питания как конкуренты.

Более того, указанные предприятия общественного питания осуществляют предпринимательскую деятельность (в том числе по продаже алкогольной продукции) в одной сфере экономической деятельности, в связи с чем установление ограничения в виде различных минимальных расстояний для субъектов одного и того же вида деятельности, в отличие от другого субъекта этого же вида деятельности в зависимости от вида предприятия, следует рассматривать как создание неравных условий хозяйствования по отношению к участникам предпринимательской деятельности в этой сфере.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Пунктом 21 ст. 1 Федерального закона от 05.10.2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в ст. 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции», согласно которым возбуждение дел принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов статьи 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается;

предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения статьи 15 настоящего Федерального закона. При этом, выдача предупреждения в период рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства осуществляется комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если при рассмотрении такого дела установлены признаки нарушения статьи [15](#) настоящего Федерального закона.

Учитывая изложенное, 28.01.2016. в ходе рассмотрения дела Комиссией Оренбургского УФАС России принято решение о выдаче предупреждения в адрес администрации г. Оренбурга и отложении рассмотрения дела № 06-05-57/2015 до момента исполнения предупреждения.

В ходе рассмотрения дела в материалы дела сторонами представлены следующие документы: письмо Министерства промышленности и торговли Российской Федерации исх. № 08-237 от 15.02.2016 г.; письмо главы города Оренбурга (исх. № 2-1/732 от 19.12.2013 г.), письмо Комитета потребительского рынка, услуг и развития предпринимательства администрации г. Оренбурга (исх. № 1-39/369 от 14.03.2013 г.), письмо администрации г. Оренбурга (исх. № 1-1/3266 от 14.06.2013 г.), обращение физических лиц в адрес главы г. Оренбурга (вх. № 1-1 от 28.03.2016 г.); обращение Совета старейшин г. Оренбурга (исх. № 1-19-797 от 31.03.2016 г.); список стационарной торговой сети предприятий общественного питания, расположенных на предельном расстоянии к границам прилегающих территорий к детским и образовательным учреждениям, который сообщает об удаленности ресторанов и кафе от объектов социального значения; уведомление о проведении публичных консультаций в период с 12.04.2016 г. по 28.04.2016 г. с приложением опросных листов для участников публичных консультаций по проекту нормативно-правового акта – постановление администрации г. Оренбурга «О внесении изменений в постановление администрации г. Оренбурга № 3304-п от 13.12.2013 г.» в количестве пяти штук; уведомление о проведении публичных консультаций сроком с 13.08.2016 г. по 28.08.2016 г. по оценке проекта постановления администрации г. Оренбурга «О внесении изменений в постановление администрации г. Оренбурга № 3304-п от 13.12.2013 г.» с учетом установления максимального расстояния для всех предприятий торговли и общественного питания – 50 метров с приложением документов по результатам публичных консультаций; пояснения администрации г. Оренбурга от 28.01.2016 г.; анализ положений Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425 и Постановления администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п.

Между тем, из вышеизложенных документов не следуют выводы о том, что администрация г. Оренбурга вправе устанавливать различные Расстояния от организаций общественного питания до объектов социального назначения исходя из типа организации общественного питания.

Предупреждение № 06-05-57/2016 (исх. № 1685 от 18.02.2016 г.) о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выданное Управлением Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области, администрацией г. Оренбурга не выполнено.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции.

Соответственно, соблюдение предусмотренных Законом о защите конкуренции запретов и ограничений является обязательным, в целях недопущения ограничения конкуренции.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области установлено, что рынок по реализации алкогольной продукции предприятиями общественного питания. Территориально данный рынок определен границами города Оренбурга. Временной интервал обозначен периодом с 2014 г. по 2016 г. К числу объектов, осуществляющих свою деятельность в сфере общественного питания, сопряженной с реализацией алкогольной продукции, относятся такие хозяйствующие субъекты **ООО «Нафта Ойл»** (ИНН: 512022867, ОГРН: 1025601807604, основной вид деятельности – деятельность ресторанов и услуги по доставке продуктов питания ОКВЭД 56.10, дополнительный вид деятельности - деятельность ресторанов кафе с полным ресторанным обслуживанием, кафетериев, ресторанов быстрого питания и самообслуживания ОКВЭД 56.10.1), **ООО «Май»** (ИНН: 5611074446, ОГРН: 1155658013279, основной вид деятельности – деятельность предприятий общественного питания по прочим видам общественного питания ОКВЭД 56.29, дополнительный вид деятельности - деятельность ресторанов кафе с полным ресторанным обслуживанием, кафетериев, ресторанов быстрого питания и самообслуживания ОКВЭД 56.10.1), **ООО «ОРЕНБИЗНЕС»** (ИНН: 5609175447, ОГРН: 1155658007273, основной вид деятельности – деятельность ресторанов и услуги по доставке продуктов питания ОКВЭД 56.10, дополнительный вид деятельности - деятельность ресторанов кафе с полным ресторанным обслуживанием, кафетериев, ресторанов быстрого питания и самообслуживания ОКВЭД 56.10.1), **ООО «Империя развлечений»** (ИНН: 5620020870, ОГРН: 1125658026218, основной вид деятельности – деятельность ресторанов и услуги по доставке продуктов питания ОКВЭД 56.10, дополнительный вид деятельности - деятельность ресторанов кафе с полным ресторанным обслуживанием, кафетериев, ресторанов быстрого питания и самообслуживания ОКВЭД 56.10.1), **ООО «ОренФуд»** (ИНН: 5611052820, ОГРН: 1075658016983, основной вид деятельности – деятельность ресторанов и услуги по доставке продуктов питания ОКВЭД 56.10, дополнительный вид деятельности - деятельность ресторанов кафе с полным ресторанным обслуживанием, кафетериев, ресторанов быстрого питания и самообслуживания ОКВЭД 56.10.1) и ряд других объектов.

Установленное Постановлением администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п положение о различных допустимых расстояний от объектов социального значения и до предприятий, оказывающих услуги общественного питания, создала необоснованное препятствование осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами на рынке реализации алкогольной продукции. Так, в материалах дела представлено письмо Комитета потребительского рынка, услуг и развития предпринимательства (исх. № 1-39/917 от 04.06.2014 г.) «О запрете продажи алкогольной продукции», информирующее о прекращении деятельности закусочной в павильоне «Тюльпан», принадлежащей ИП <....>.

Более того, согласно письму Комитета потребительского рынка, услуг и развития предпринимательства администрации г. Оренбурга (исх. № 1-39/158 от 29.01.2016 г.), направленного в адрес Министерства экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области, 48 предприятий общественного питания типа «бар», «закусочная», расположены в границах

прилегающих территорий к детским и образовательным организациям, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции согласно п. 2 Приложения № 1 к Постановлению № 3304-п от 13.12.2013 г. Указанное обстоятельство указывает на ухудшение положения указанных предприятий общественного питания в осуществлении хозяйственной деятельности, тогда как деятельность ресторанов и кафе имеет преимущественное значение, несмотря на то, что рестораны, кафе, бары, закусочные функционируют в границах одного рынка на территории города Оренбурга.

При таких обстоятельствах, Комиссия Оренбургского УФАС России приходит к выводу о том что, установив указанные ограничения в отношении определенной категории хозяйствующих субъектов, Администрация города Оренбурга превысила предоставленные ей федеральным законодательством полномочия, поскольку ограничила круг хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Ограничение розничной продажи алкогольной продукции и ее регулирование государством направлено на защиту экономических интересов Российской Федерации, обеспечение нужд потребителей в указанной продукции, на повышение ее качества и проведение контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области, что предусматривает особый порядок розничной продажи алкогольной продукции. Вместе с тем, органы местного самоуправления, реализуя представленные им полномочия в данной сфере, не вправе выходить за рамки, установленные федеральным законодательством, необоснованно расширяя или сужая сферу действия ограничений.

Учитывая изложенное, в Постановлении администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции» установлены признаки нарушения п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившееся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам и в установлении запретов или введении ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков».

В соответствии со ст. 22 названного Закона, на антимонопольный орган возложены функции: обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, иными хозяйствующими субъектами и физическими лицами; предупреждение и выявление нарушений антимонопольного законодательства; принятие мер по их прекращению, а также по привлечению к

ответственности за допущенные нарушения.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 23, ч. 1 ст. 39, ст. 39.1, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции»,  
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию города Оренбурга нарушившей ч. 1 ст. 15  
Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции».

2. Выдать администрации города Оренбурга предписание о прекращении  
нарушения антимонопольного законодательства путем внесения изменений в  
Постановление администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об  
определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на  
которых не допускается реализация алкогольной продукции».

3. Передать материалы дела № 06-05-57/2015 уполномоченному должностному лицу  
Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области для  
решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии

<....>

Члены Комиссии

<....>

<....>

<....>

<....>

<....>

Примечание: настоящее решение может быть обжаловано в установленном  
законом порядке.

Невыполнение в установленный срок законного решения и предписания  
антимонопольного органа влечет ответственность, установленную ч. 2.6 ст. 19.5  
Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской  
Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение  
антимонопольного органа.

**Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и внесении изменений в муниципальный правовой акт**

**по делу № 06-05-57/2015**

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии - <.....>, членов Комиссии <.....>, <.....>, <.....>, <.....>

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции», на основании решения по делу № 06-05-57/2015 о нарушении администрацией города Оренбурга ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам и в установлении запретов или введении ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров (Постановление администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции»),

предписывает:

1. Администрации города Оренбурга ПРЕКРАТИТЬ нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции», для чего в срок **до 21 ноября 2016 г. необходимо** внести изменения в п. 2 Приложения № 1, пп. 2 п. 2 Приложения № 2 к Постановлению администрации г. Оренбурга от 13.12.2013 г. № 3304-п «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и объектам, на которых не допускается реализация алкогольной продукции» в виде установления единых допустимых расстояний от детских, образовательных, медицинских организаций, объектов военного назначения и спорта, оптовых и розничных рынков, вокзалов, иных мест массового скопления граждан и нахождения источников повышенной опасности до границ прилегающих к ним территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции для предприятий, оказывающих услуги общественного питания.

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить в Оренбургское УФАС России до **«24» ноября 2016 г.** с момента исполнения, представив документы, подтверждающие его исполнение.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

<...>

<...>

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение 3-х месяцев со дня его вынесения.

Примечание: неисполнение в установленный срок настоящего Предписания влечет наложение административного штрафа в соответствии с ч. 2.6 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.