



## ЧЕТВЕРТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

672000, Чита, ул. Ленина, 100б

<http://4aas.arbitr.ru>

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Чита

Дело № А19-14410/2021

Резолютивная часть постановления объявлена 07 декабря 2021 года.

Постановление в полном объеме изготовлено 14 декабря 2021 года.

Четвертый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Басаева Д.В.,

судей: Сидоренко В.А., Никифoryк Е.О.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Трофимовой О.А.,

при участии в судебном заседании представителей Администрации города Иркутска Ведерниковой А.П. (доверенность от 15.01.2021), Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области Полторакова Е.А. (доверенность от 25.10.2021), Добежиной Лилии Васильевны (паспорт), Никонова Георгия Викторовича (паспорт), Уполномоченного по правам предпринимателей в Иркутской области Канышевой О.А. (доверенность от 16.11.2021), Комитета по градостроительной политике администрации города Иркутска Ведерниковой А.П. (доверенность от 04.02.2021),

рассмотрев в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи при содействии Арбитражного суда Иркутской области апелляционную жалобу Администрации города Иркутска на решение Арбитражного суда Иркутской области от 30 сентября 2021 года по делу № А19-14410/2021,

установил:

Администрация города Иркутска (ОГРН 1053808211610, ИНН 3808131271, далее – заявитель, администрация) обратилась в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области (ОГРН 103380133155, ИНН 3811020966, далее – антимонопольный орган) о признании незаконными решения от 02.06.2021 № 038/636/21, предписания от 02.06.2021 № 038/79/21.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Извечная Василиса Михайловна (в связи с заключением брака фамилия изменена на Аксютину (свидетельство о заключении брака от 22.01.2021, серия II-СТ № 675841)), общество с ограниченной ответственностью «Пресс-Медиа» (ОГРН 1023801547824, ИНН 3811070445), Политаева Светлана Георгиевна, Халафов Саттар Рафик оглы, Добежина Лилия Васильевна, Никонов Георгий Викторович, общество с ограниченной ответственностью «Фортресс» (ОГРН 1033801020956, ИНН 3808053778), Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Иркутской области и Комитет по градостроительной политике администрации города Иркутска (ОГРН 1163850052475, ИНН 3808193493).

Решением Арбитражного суда Иркутской области от 30 сентября 2021 года по делу № А19-14410/2021 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Администрация обратилась в суд с апелляционной жалобой, в которой просит отменить обжалуемый судебный акт в полном объеме по мотивам, изложенным в жалобе.

Апеллянт полагает, что органом местного самоуправления не нарушена часть 6 статьи 10 Закона №381, поскольку постановлением администрации города Иркутска от 15 июля 2019 года №031-06-523/9 «О внесении изменений в постановление администрации города Иркутска от 30 декабря 2011 года №031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», вступившим в силу с 1 января 2020 года утверждена новая схема размещения НТО, срок действия ранее действовавшей схемы истек; с лицами, ранее занимавшими места в Схеме прекращены договоры по предоставлению мест под размещение нестационарных торговых объектов, места освобождены. Исключение из Схемы мест, которые ранее занимали хозяйствующие субъекты не является ограничением доступа на рынок торговли, поскольку не лишает хозяйствующих субъектов права претендовать на размещение нестационарного торгового объекта в другом месте, которое входит в перечень, содержащийся в Схеме, учитывая нестационарный характер торгового места, которое может быть перемещено без ущерба на другое место.

Также считает, что предписание является незаконным в связи с тем, что не представляется возможным определить каким образом орган местного самоуправления

должен его исполнить «путем приведения согласно решению УФАС по Иркутской области, утвержденной постановлением администрации города Иркутска от 30 декабря 2011 года № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», в соответствие с требованиями норм действующего законодательства, регулирующих отношения в сфере организации нестационарных торговых объектов в части недопущения необоснованного исключения объектов из нее. Таким образом, решение и предписание антимонопольного органа не соответствуют критерию исполнимости, и как следствие незаконны.

Кроме того, по мнению апеллянта, судом первой инстанции не учтено, что при исключении мест из Схемы администрация города Иркутска руководствовалась не только предложениями комитетов по управлению соответствующими округами администрации города Иркутска, в обоснование исключения мест из Схемы были положены различные обстоятельства, в частности в отношении мест, на которых ранее размещались НТО лиц, участвующих в рассмотрении данного дела.

Антимонопольный орган, Уполномоченный по правам предпринимателей в Иркутской области в отзывах с доводами апелляционной жалобы не согласился.

Информация о времени и месте судебного заседания по апелляционной жалобе размещена на официальном сайте апелляционного суда в сети «Интернет» 13.11.2021. Таким образом, о месте и времени судебного заседания лица, участвующие в деле, извещены надлежащим образом в порядке, предусмотренном главой 12 АПК РФ.

Аксютин В.М., ООО «Пресс-Медиа», Политаева С.Г., Халафов С.Р. оглы., ООО «Фортресс» явку своих представителей в судебное заседание не обеспечили. Руководствуясь частью 3 статьи 156, частью 1 статьи 123 АПК РФ, суд считает возможным рассмотреть дело в отсутствие надлежащим образом извещенных лиц, участвующих в деле.

Дело рассматривается в порядке, предусмотренном главой 34 АПК РФ.

Изучив материалы дела, доводы апелляционной жалобы, отзывы на жалобу, заслушав пояснения представителей сторон, проверив соблюдение судом первой инстанции норм материального и процессуального права, суд апелляционной инстанции приходит к следующим выводам.

Как следует из материалов дела, 01.08.2019 в Иркутское УФАС России обратились Извечная В.М., ООО «Пресс-Медиа» с заявлением о наличии признаков нарушения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в действиях Администрации г. Иркутска при принятии постановления администрации г. Иркутска от 15.07.2019 № 031-06-523/9.

По результатам проведенного антимонопольного расследования Иркутским УФАС установлено следующее.

С 30.12.2011 размещение на территории города Иркутска нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со Схемami размещения нестационарных торговых объектов, утвержденными постановлением администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11.

15.07.2019 Администрацией города Иркутска вынесено постановление № 031-06-523/9 «О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», согласно которому из действующей Схемы исключено 757 мест под размещение нестационарных торговых объектов.

Исключение из схемы размещения каких-либо нестационарных торговых объектов, их адресов является правом органа местного самоуправления в рамках полномочий, предоставленных ему законодательством с учетом необходимости обеспечения соблюдения и поддержания санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования.

Однако, согласно требованиям действующего законодательства, решение об исключении из схемы размещения нестационарных торговых объектов не может носить произвольный характер и не должно допускать 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.

В ходе проведенных мероприятий по рассмотрению заявления Иркутское УФАС России установлено, что решение органа местного самоуправления носило субъективный характер, в большинстве случаев места из схемы были исключены необоснованно, то есть администрация г. Иркутска, исключив из схемы размещения нестационарных торговых объектов места их размещения, создала для заявителей и иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою предпринимательскую деятельность посредством нестационарных торговых объектов, неравные по сравнению с другими хозяйствующими субъектами условия деятельности. Необоснованное исключение мест из схемы нестационарных торговых объектов, ограничивает их доступ к пользованию земельными участками и нестационарными сооружениями торговли, что, в свою очередь, является препятствием для осуществления их хозяйственной деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 данной статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3,5,6 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3,14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции.

Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3,5,6 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3,14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Руководствуясь частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдал Администрации города Иркутска предупреждение от 26.03.2020 № 03 8/63/20 об отмене акта, который содержит признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном сокращении мест из схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденной Постановлением Администрации г. Иркутска от 15.07.2019 № 031-06-523/9 «О внесении изменений в Постановление Администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, путем отмены Постановления Администрации г. Иркутска от 15.07.2019 № 031-06-523/9 «О внесении изменений в Постановление Администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов» в срок до 30.04.2020.

Согласно части 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Администрацией города Иркутска было заявлено ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения от 26.03.2020 № 038/63/20, по результатам рассмотрения которого Иркутским УФАС России срок выполнения предупреждения продлен до 01.07.2020.

Не исполнив предупреждение в срок, Администрация заявила ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения. Иркутским УФАС России срок

исполнения предупреждения продлен до 01.10.2020.

Позднее администрацией повторно заявлено ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения, по результатам рассмотрения которого Иркутское УФАС России приняло решение о его удовлетворении.

06.11.2020 Администрацией города Иркутска направлено ходатайство № 054-70-1300/20 о продлении срока исполнения ранее указанного предупреждения, по результатам рассмотрения которого Иркутское УФАС России продлило срок исполнения до 25.12.2020.

С учетом того, что предупреждение от 26.03.2020 № 038/63/20 неоднократно продлевалось, при этом со стороны Администрации города Иркутска действий по его исполнению не предпринималось, более того, комитетом по управлению муниципальным имуществом г. Иркутска осуществлялась работа по внесению изменений в Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Иркутска, утвержденные Постановлением Администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11, в том числе, предусматривающих новые места размещения, а также изменения/уточнения адреса, площади, координат размещения, специализации нестационарных технических объектов на территории г. Иркутска, Иркутское УФАС России пришло к выводу об отсутствии оснований для дальнейшего продления срока исполнения предупреждения.

В связи с неисполнением предупреждения, а также отсутствием акта об утверждении схемы нестационарных торговых Приказом УФАС по Иркутской области от 22.01.2021 № 038/16/21 в отношении Администрации города Иркутска возбуждено дело № 038/01/15-78/2021 по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном сокращении мест в Схеме размещения нестационарных торговых объектов, утвержденной постановлением администрации г. Иркутска от 15.07.2019 № 031-06-523/9 «О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к необоснованному препятствию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Определением УФАС по Иркутской области от 22.01.2021 № 038/74/21 к участию в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 038/01/15 - 78/2021 в качестве заявителей привлечены Извечная В.М. и ООО «Пресс-Медиа», в качестве ответчика привлечена Администрация города Иркутска.

Определением УФАС по Иркутской области от 12.02.2021 № 038/183/21 к участию

в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 038/01/15 - 78/2021 в качестве заинтересованных лиц привлечены Политаева С.Г., Халафов С.Р., Добежина Л.В., Никонов Г.В., ООО «Фортресс», Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Иркутской области, Комитет по управлению Свердловским округом г. Иркутска, Комитет по управлению Правобережным округом г. Иркутска, Комитет по управлению Ленинским округом г. Иркутска, Комитет по управлению Октябрьским округом г. Иркутска.

Определением УФАС по Иркутской области от 09.03.2021 № 038/290/21 к участию в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 038/01/15-78/2021 в качестве заинтересованного лица привлечен КГСП г. Иркутска.

По результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 038/01/15-78/2021 Иркутским УФАС России вынесено решение от 02.06.2021 № 038/636/21, согласно которому Администрация города Иркутска признана нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в связи с совершением действий, выразившихся в необоснованном сокращении мест из Схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденной постановлением администрации г. Иркутска от 15.07.2019 № 031-06-523/9 «О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

На основании указанного решения антимонопольным органом Администрации города Иркутска выдано предписание от 02.06.2021 № 038/79/21, в котором установлена обязанность последней в срок до 19.11.2021 устранить допущенное нарушение путем приведения согласно решению Иркутского УФАС России Схемы, утвержденной постановлением администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», в соответствие с требованиями норм действующего законодательства, регулирующих отношения в сфере организации нестационарных торговых объектов в части недопущения необоснованного исключения объектов из нее.

Администрация города Иркутска, полагая, что решение от 02.06.2021 № 038/636/21 и предписание от 02.06.2021 № 038/79/21 не соответствуют закону и нарушают ее права и законные интересы, обратилась в арбитражный суд с заявлением.

Суд первой инстанции, оценив доводы и возражения сторон, а также

доказательства, представленные сторонами в обоснование своих требований и возражений, в соответствии со статьёй 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации на предмет их относимости, допустимости, достоверности в отдельности, а также достаточности и взаимной связи в их совокупности, на основе правильного установления фактических обстоятельств по делу, верного применения норм материального и процессуального права сделал обоснованный вывод об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований.

Согласно части 1 статьи 198, части 4 статьи 200, частям 2 и 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации для признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, необходимо наличие в совокупности двух условий: несоответствие оспариваемых ненормативного правового акта, решений и действий (бездействий) закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В силу части 1 статьи 65, части 5 статьи 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействий), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействий), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействий), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействия).

Согласно пункту 15 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания относится к компетенции органов местного самоуправления муниципального, городского округа.

В пункте 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации закреплено, что размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного



регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 381-ФЗ, Закон о торговой деятельности).

Закон о торговой деятельности вступил в действие с 01.02.2010 и определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 1 указанного Закона его целями являются: 1) обеспечение единства экономического пространства в Российской Федерации путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности; 2) развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров; 3) обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности, в том числе для продажи или перепродажи, баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения.

В силу части 3 статьи 17 данного Закона органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли: предусматривают строительство, размещение торговых объектов в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки; разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов; принимают меры экономического стимулирования по поддержке строительства, размещению объектов социально ориентированной торговой инфраструктуры и обеспечению доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, имущества, находящегося в муниципальной собственности; проводят анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей состояния торговли на территориях муниципальных образований и анализ эффективности применения мер по развитию торговой деятельности на этих территориях.

В соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 8 Закона о торговой деятельности хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, при организации торговой деятельности и ее осуществлении, за исключением установленных указанным Федеральным законом, другими федеральными законами случаев, самостоятельно определяют тип торгового объекта, используемого для осуществления торговой

деятельности (стационарный торговый объект и (или) нестационарный торговый объект).

Согласно части 1 статьи 10 Закона о торговой деятельности размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 10).

В соответствии с частью 3 статьи 3 и частью 2 статьи 6 Закона № 381-ФЗ органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли и вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием таких условий, в случаях и в пределах, которые предусмотрены данным Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 10 части 1 статьи 14, пункт 18 части 1 статьи 15, статья 15.1, подпункт 15 части 1 статьи 16, глава 8) к полномочиям органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности относится создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли; утверждение схем размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

В статье 15 Закона о торговой деятельности установлен запрет органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В частности, запрещено принятие нормативных правовых актов, решений,

предусматривающих дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры (подпункт "д" пункта 4 статьи 15).

Согласно пункту 2 части 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

В пункте 11 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016, указано, что при рассмотрении судом дел, связанных с нарушением части 1 или 2 статьи 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить возможность наступления таких последствий на соответствующем товарном рынке.

Закрепленные в данной норме запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Антимонопольный орган в рамках частей 1 и 2 статьи 15 Закона о защите конкуренции полномочен вынести соответствующее решение об обнаружении и пресечении выявленного нарушения лишь в том случае, когда нарушение привело либо могло привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах.

В каждом конкретном случае антимонопольный орган должен провести анализ состояния конкуренции на товарном рынке и доказать, что спорные акты органов власти, действия (бездействия) приводят или могут привести к недопущению, ограничению,

устранению конкуренции.

Иное нарушение действующего законодательства органом власти само по себе не является нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, не каждое нарушение закона органом местного самоуправления может быть квалифицировано в качестве нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а только такое нарушение, которое при этом может привести или уже привело к ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Как установлено судом и следует из материалов дела, с 2014 года Администрацией города Иркутска велась планомерная работа по сокращению численности нестационарных торговых объектов, которая, в частности, заключалась в расторжении в массовом порядке заключенных договоров аренды земельных участков.

В рамках возбужденного дела № 038/01/15-78/2021 Иркутским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке.

Часть 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции обязывает антимонопольный орган проводить анализ состояния конкуренции при рассмотрении любых дел о нарушении антимонопольного законодательства в объеме, необходимом для установления наличия либо отсутствия факта такого нарушения.

Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке утвержден приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, согласно пункту 1.3 которого по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.7 настоящего Порядка и включает в себя следующие этапы: а) определение временного интервала исследования товарного рынка; б) определение продуктовых границ товарного рынка; в) определение географических границ товарного рынка; г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

В ходе производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке розничной торговли в нестационарных торговых объектах. Установлены продуктовые и географические границы товарного рынка, временной интервал исследования.

Временным интервалом исследования товарного рынка антимонопольным органом был определен с даты принятия Постановления № 031-06-523/9 «О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов» - 15.07.2019 до даты возбуждения дела № 038/01/15-78/2021 - 22.01.2021.

Продуктовые границы исследуемого товарного рынка определены по классификатору ОКВЭД. Деятельность по розничной торговле в НТО входит в группу «Торговля розничная прочая в неспециализированных магазинах» - код 47.19.

Географические границы рынка розничной торговли в НТО ограничены границами города Иркутска.

Произведена оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие действий Администрации города Иркутска, в результате чего установлено, что на момент принятия постановления документы, подтверждающие наличие оснований для исключения нестационарных торговых объектов, в Администрации г. Иркутска отсутствовали.

Администрация г. Иркутска, исключив из Схемы НТО на территории г. Иркутска места размещения нестационарных торговых объектов, создала для заявителей и иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность посредством НТО, неравные по сравнению с другими хозяйствующими субъектами условия деятельности. Необоснованное исключение мест из схемы НТО ограничивает их доступ к пользованию земельными участками и нестационарными сооружениями торговли, что в свою очередь, является препятствием для осуществления их хозяйственной деятельности.

Согласно части 6 статьи 10 Закона № 381-ФЗ утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а, равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Службой потребительского рынка и лицензирования Иркутской области в соответствии со статьей 10 Закона № 381-ФЗ разработан и приказом от 20.01.2011 № 3-спр утвержден «Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области схемы размещения нестационарных торговых объектов», который определяет принципы разработки схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее - Схема), процедуру разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области Схемы на земельных участках, в зданиях строениях, сооружениях, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Согласно пункту 18 Порядка № 3-спр (в редакции, действовавшей до 09.11.2020) изменения и дополнения в Схему вносятся при возникновении следующих оснований:

а) новая застройка районов, микрорайонов муниципальных образований Иркутской области - на основании предложений органа местного самоуправления

муниципального образования Иркутской области, уполномоченного в области градостроительной деятельности;

б) ремонт и реконструкция автомобильных дорог - на основании предложений органа, уполномоченного в области управления и эксплуатации соответствующих автомобильных дорог;

в) прекращение, перепрофилирование деятельности стационарных торговых объектов, повлекшие снижение обеспеченности до уровня ниже установленного норматива минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов;

г) поступление мотивированных предложений от исполнительных органов государственной власти Иркутской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области и (или) обращений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность;

д) изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд - на основании предложений органа, принявшего соответствующее решение;

е) изменение градостроительных регламентов - на основании предложений органа местного самоуправления муниципального образования Иркутской области, уполномоченного в области градостроительной деятельности;

ж) размещение на территории муниципального образования Иркутской области новых стационарных торговых объектов, повлекшее превышение норматива минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Как следует из пояснений Администрации города Иркутска, данных в ответ на запрос УФАС по Иркутской области от 05.08.2019 № 038/3520/19 о причинах внесения изменений в постановление от 30.12.2011 № 031-06-3192/11, изменения в Схемы размещения нестационарных торговых объектов были внесены на основании предложений, поступивших от Комитетов по управлению округами г. Иркутска в Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города Иркутска, в соответствии с подпунктом «г» пункта 18 Порядка № 3-спр. При этом, администрация считает, что у нее отсутствовала обязанность по проверке мотивированных предложений, в том числе, проведению осмотров и составлению актов.

Согласно письму Комитета по управлению Октябрьским округом г. Иркутска от 23.11.2018 № 705-70-5819/19 на территории Октябрьского района г. Иркутска согласно Схеме, утвержденной постановлением администрации г. Иркутска от 30.12.2011 № 031-06-3192/11 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов», размещено 377 нестационарных торговых объектов, из которых 52 размещены в нарушение требований Национального стандарта Российской Федерации «Услуги

торговли. Общие требования к объектам мелкорозничной торговли» ГОСТ Р 54608 -2011, утвержденного Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 08.12.2011 № 742-ст, согласно которому не допускается размещение объектов мелкорозничной торговли в арках зданий, на газонах, цветниках, площадках (детских, отдыха, спортивных) на расстоянии менее 5 м от окон зданий и витрин стационарных торговых объектов в охранной зоне инженерных сетей, под железнодорожными путепроводами и автомобильными эстакадами, а также в 5-метровой охранной зоне от входов (выходов) в подземные пешеходные переходы. Большая часть указанных мест на протяжении долгого времени фактически не используется, в связи с чем, Комитет полагает, что размещение нестационарных торговых объектов в таких местах нецелесообразно и нерентабельно.

Комитет по управлению Свердловским округом г. Иркутска в письме от 29.11.2018 № 805-70-6632/18 указал, что на территории Свердловского района г. Иркутска размещено 406 нестационарных торговых объектов, из которых 66 размещены в нарушение требований ГОСТ Р 54608-2011.

В письме Комитета по управлению Правобережным округом г. Иркутска от 29.11.2018 № 364-70-4425/8 содержится аналогичная информация о том, что из 445 нестационарных торговых объектов, размещенных на территории Кировского и Куйбышевского районов г. Иркутска, 147 размещены с нарушением вышеназванного Национального стандарта.

Согласно письму Комитета по управлению Ленинским округом г. Иркутска от 07.06.2019 № 605-70-3399/1 на территории Ленинского района г. Иркутска размещено 335 нестационарных торговых объектов, из которых 42 размещены в нарушение требований ГОСТ Р 54608-2011.

Иркутское УФАС установило, что данные письма Комитетов содержали информацию, представленную в виде перечня нестационарных торговых объектов, подлежащих исключению, и обобщенные причины их исключения. Однако, в письмах не указывается причина исключения каждого нестационарного торгового объекта, а также отсутствуют документы, подтверждающие наличие таких причин.

В этой связи Иркутским УФАС России, в ходе рассмотрения обращения о необоснованном сокращении мест размещения нестационарных торговых объектов, в адрес Комитетов по управлению округами г. Иркутска были направлены повторные запросы о представлении письменных пояснений со ссылкой на нормативно-правовые акты о причинах исключения нестационарных торговых объектов, указанных в соответствующих письмах, адресованных Комитету по управлению муниципальным

имуществом администрации города Иркутска. При этом запрашиваемые сведения должны были быть представлены в виде таблицы, с указанием к каждому нестационарному торговому объекту причины такого исключения с правовым обоснованием и приложением подтверждающих документов.

Вместе с тем, на повторные запросы Комитетами даны ответы, которые, по сути, являлись такими же немотивированными, как и ранее представленные письма. Документов, которые бы свидетельствовали о наличии не общих, а конкретных оснований для исключения нестационарных торговых объектов относительно каждого предлагаемого к исключению объекта, Комитетами представлено не было, что послужило основанием для составления в отношении них протоколов об административных правонарушениях и привлечения к административной ответственности по части 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

Обстоятельства, связанные с непредставлением Комитетами в антимонопольный орган документов (информации), подтверждающих указанные в вышеперечисленных письмах причины исключения каждого нестационарного торгового объекта из Схемы, явились предметом рассмотрения по делам № А19-29161/2019, № А-19-29164/2019, № А19-29163/2019, № А19-29159/2019 об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности, рассмотренным Арбитражным судом Иркутской области.

В частности, в рамках дела № А19-29161/2019 судом установлено, что в ответ на запрос антимонопольного орган Комитет по управлению Свердловским округом г. Иркутска направил письмо (вх. № 14088/19 от 30.09.2019), в котором указал следующие причины такого исключения:

1. нестационарные торговые объекты размещены в нарушение требований Национального стандарта Российской Федерации «Услуги торговли. Общие требования к объектам мелкорозничной торговли» ГОСТ Р 54608-2011, утвержденного Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 08.12.2011 № 742-ст, согласно которому не допускается размещение объектов мелкорозничной торговли в арках зданий, на газонах, цветниках, площадках (детских, отдыха, спортивных) на расстоянии менее 5 метров от окон зданий и витрин стационарных торговых объектов, в охранной зоне инженерных сетей, под железнодорожными путепроводами и автомобильными эстакадами, а также в 5-метровой охранной зоне от входов (выходов) в подземные пешеходные переходы (основание для исключения 38 нестационарных торговых объектов);

2. места под размещение нестационарных торговых объектов включены в границы территории, подлежащей благоустройству (основания для исключения 10



нестационарных торговых объектов);

3. места под размещение нестационарных торговых объектов на протяжении долгого времени фактически невозможно, либо приведет к превышению нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов в Иркутской области (основание для исключения 59 нестационарных торговых объектов);

4. размещение на смежной территории новых стационарных торговых объектов (основание для исключения 28 нестационарных торговых объектов).

Судом по делу № А19-29161/2019 сделан вывод о том, что при составлении ответа (вх. № 14088/19 от 30.09.2019) об исключении из Схемы НТО по указанным в нем основаниям Комитетом не представлено обоснование, подтверждающее наличие данных причин, к письму не приложены ни подтверждающие документы, ни пояснения о том, что явилось основанием для обращения в КУМИ г. Иркутска об исключении каждого конкретного из предложенных нестационарных торговых объектов.

В подобном порядке были представлены сведения Комитетом по управлению Октябрьским округом г. Иркутска, Комитетом по управлению Ленинским округом г. Иркутска и Комитетом по управлению Правобережным округом г. Иркутска.

Также Комитетом по управлению муниципальным имуществом в УФАС по Иркутской области были направлены акты осмотра земельных участков, основная часть которых составлена в декабре 2019 года. К некоторым актам осмотра в качестве фотоматериалов приложены фотографии, выполненные с использованием онлайн сервиса Google Maps. Администрация подтвердила, что в связи с ограниченными сроками представления информации по запросу УФАС по Иркутской области Комитетами были использованы фотографии из сети Интернет, что не запрещено действующим законодательством.

В рамках рассматриваемого дела, доказательств того, что земельные участки, на которых находились исключенные торговые объекты, подлежали изъятию для государственных или муниципальных нужд, включены в границы территории, подлежащей благоустройству, либо внесение ранее данных торговых павильонов в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Иркутска было осуществлено с нарушением установленных требований законодательства, либо имелись иные основания, установленные Порядком, в материалы дела Администрацией не представлено.

При указанных обстоятельствах антимонопольный орган пришел к правомерному выводу о том, что фактически осмотры земельных участков сотрудниками Комитетов не проводились, либо были проведены в период после принятия постановления от 15.07.2019

№ 031-06-523/9, следовательно, объективные причины для исключения из Схемы каждого нестационарного торгового объекта из числа поименованных в перечнях не устанавливались.

Торговля с использованием НТО - один из видов розничной торговли, который осуществляется без оформления прав на землю. Места размещения НТО определяются полномочным органом местного самоуправления в соответствующей Схеме, при разработке которой орган местного самоуправления должен обеспечить устойчивое развитие территорий и достижение нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Правом формирования Схемы наделен именно орган местного самоуправления. Однако количество мест размещения НТО не может быть произвольным, оно определяется в соответствии с Правилами установления субъектами Российской Федерации нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, а также Методикой расчета нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации N 291 от 09.04.2016.

Нестационарный характер такого вида торговых объектов позволяет сделать торговую сеть с их использованием достаточно мобильной, реализация этого положения обеспечивается, в том числе, правом органа местного самоуправления вносить изменения в Схему, включать либо исключать отдельные места размещения НТО при наличии предусмотренных законом и Порядком оснований.

В рассматриваемом случае доказательств наличия правовых оснований для исключения мест размещения НТО из Схемы, предусмотренных законом и Порядком, заявителем не представлено.

Исходя из правовой позиции, изложенной в пункте 33 Постановления Пленума Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции 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 (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

Нарушение антимонопольных запретов государственными (муниципальными)

учреждениями и унитарными предприятиями, допущенное в связи с их участием в гражданском обороте, в том числе при заключении (исполнении) договоров, в зависимости от характера допущенного нарушения квалифицируется по соответствующим положениям Закона (в частности, положениям статей 10, 11, 17 и 17.1), иных законодательных актов (например, части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе).

В силу пункта 34 Постановления Пленума при наличии спора о соответствии статье 15 Закона о защите конкуренции правовых актов, решений, действий (бездействия) антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке, в том числе в результате нарушения прав и законных интересов отдельных участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках.

Угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1 - 3 статьи 15 Закона, в частности в случаях установления органами публичной власти и иными указанными в данной норме лицами запретов (введения ограничений) в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, установления для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

При применении конкретных положений статьи 15 Закона судам также необходимо учитывать, имеется ли норма иного федерального закона, допускающая принятие оспариваемого акта, осуществление действий (бездействие).

Кроме того, исходя из пункта 2 части 1 статьи 1 Закона вне связи с защитой конкуренции на товарных рынках антимонопольные органы не вправе оспаривать обоснованность (целесообразность) принятия соответствующих правовых актов, совершения действий (бездействия) органами публичной власти в пределах предмета их ведения. Поэтому как таковая возможность установления иного, в том числе более благоприятного для конкуренции, регулирования в соответствующей сфере деятельности, предпочтительность выбора другого способа организации деятельности публично-правового образования и удовлетворения потребностей граждан на территории публично-правового образования, тому подобные доводы сами по себе не могут служить основанием для вывода о нарушении статьи 15 Закона.

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 (пункт 7);

признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункт 17).

Перечень признаков ограничения конкуренции, указанный в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

В соответствии с утвержденным Порядком Администрацией города Иркутска проведена оценка регулирующего воздействия проекта муниципального нормативного правового акта, изменяющего ранее утвержденные Схемы размещения нестационарных торговых объектов.

Согласно отчету об оценке регулирующего воздействия (пункт 2.1) принятие постановления о внесении изменений в действующую Схему направлено на решение проблемы, возникшей в результате превышения норматива минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов на территории города Иркутска, несоответствия требованиям пожарной безопасности № 103-95, уточнения местоположения мест под размещение нестационарных торговых объектов в связи с изменением градостроительной ситуации на территории города Иркутска, проведения ремонтных работ автомобильных дорог и работ по благоустройству территории, несовершенной конкуренции.

Вместе с тем, в соответствии с частью 4 статьи 19 Закона № 381 -ФЗ утвержденные

нормативы минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов не могут служить основанием для пересмотра размещения стационарных торговых объектов, нестационарных торговых объектов, строительство или реконструкция которых начаты либо завершены до утверждения указанных нормативов.

Согласно пункту 2 Правил установления субъектами Российской Федерации нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 09.04.2016 № 291 нормативы, предусмотренные пунктом 1 настоящих Правил (в том числе и нормативы минимальной обеспеченности населения площадью НТО), определяют нижние (минимальные) пороги обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Поскольку максимальных порогов обеспеченности не установлено, так как политика государства направлена на развитие всех форм торговли, а не на ее ограничение, судом сделан правильный вывод о том, что в рассматриваемом случае снижение обеспеченности до уровня ниже установленного норматива минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов в соответствии с подпунктом «в» пункта 18 Порядка № 3 -спр могло бы являться основанием для пересмотра Схем, причем в сторону увеличения мест нестационарных торговых объектов. Превышение норматива минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, напротив, свидетельствует о том, что минимальный норматив обеспеченности достигнут, необоснованное сокращение мест в этом случае может привести к снижению такой обеспеченности.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Иркутской области в отзыве по делу указал, что в этом смысле показательна ситуация с нестационарными торговыми объектами, реализующими печатную продукцию. Как следует из пункта 4 Приказа Минкомсвязи России от 31.07.2013 № 197, учитывая, что распространение периодических печатных изданий и иной печатной продукции является одной из форм реализации конституционного права граждан на получение информации, инструментом формирования единого информационного пространства, количество объектов розничной торговли периодическими печатными изданиями и печатной продукцией (далее - киоски прессы) рекомендуется рассчитывать отдельно для каждого города (населенного пункта) из расчета: не менее 1 (одного) киоска прессы на 1500 человек в городе; не менее 1 (одного) киоска прессы на 2500 человек в районах области; не менее 1 (одного) киоска прессы на 4000 человек в населенных пунктах с населением менее 50 000 человек».

При этом, исходя из данного норматива, в г. Иркутске, с учетом численности населения (617 315 жителей на 01.01.2021) должно работать около 400 киосков по

продаже прессы. Схемами размещения НТО в г. Иркутске в первоначальной редакции (с 2012 года) было предусмотрено 258 мест для размещения киосков прессы. В Схемах размещения НТО, в редакции постановления от 15.07.2019 № 031-06-523/9, действующей с 01.01.2020, осталось 93 места.

Решение проблемы несовершенной конкуренции путем исключения нестационарных торговых объектов из Схем действующих объектов является невозможным, поскольку администрация города не является органом, наделенным полномочиями в сфере защиты конкуренции. Кроме того, администрацией в обоснование сокращения мест нестационарных торговых объектов по данному основанию не представлены доказательства анализа товарного рынка, проведенного администрацией, позволяющего установить несовершенство конкуренции на соответствующем рынке.

В письме Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 27.01.2014 № ЕВ-820/08 указано, что имеют место случаи произвольного пересмотра схем размещения НТО (далее - схемы размещения), невключение в схемы размещения или исключение из них уже функционирующих объектов, что приводит к административному сокращению и даже прекращению бизнеса рядом хозяйствующих субъектов. Это противоречит смыслу части 6 статьи 10 Закона о торговле, согласно которой схема размещения - 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.

Согласно правовой позиции, сформулированной в Определениях Конституционного Суда РФ от 29.01.2015 № 225-0 "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положением части 6 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и от 06.12.2018 № 3111-0 "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Чебоксары на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации и частью 6 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", содержащееся в части 6 статьи 10 Закона о торговле положение 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. Органы местного самоуправления не лишены возможности, действуя в пределах своих полномочий, решать вопросы размещения торговых объектов, принимая во внимание их нестационарный характер, в целях создания условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства и без ущерба для стабильного ведения предпринимательства, с тем, чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приняты апелляционные определения от 12.02.2018 № 31-АПГ17-20 и от 11.09.2019 № 31-АПА19-10, в которых Верховный Суд РФ со ссылками на правовую позицию, выраженную в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2015 года N 225-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положением части 6 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", на приказ Минпромторга России от 25 декабря 2014 года N 2733 "Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015 - 2016 годы и период до 2020 года", указал, что схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается на неопределенный срок. Таким образом, субъектам малого и среднего предпринимательства предоставляется право для стабильного осуществления торговой деятельности. Осуществление местной администрацией отнесенных уставом муниципального образования к ее ведению полномочий по решению вопросов местного значения должно обеспечивать реализацию интересов местного сообщества при решении вопросов местного значения, развитие муниципального образования, в том числе расширение сферы услуг, и не может носить произвольный характер.

Как указал Верховный Суд Российской Федерации в определении от 04.03.2019 № 306-ЭС19-519 по делу № А49-499/2018, учитывая, что вследствие произвольного исключения, основанного только на собственном усмотрении, либо включения администрацией отдельных мест размещения НТО в Схему, создаются неравные условия доступа на товарный рынок, и это влечет сокращение числа хозяйствующих субъектов на товарном рынке осуществления розничной торговли через объекты НТО, судебные инстанции установили, что антимонопольный орган обоснованно квалифицировал их как создание дискриминационных условий доступа на товарный рынок.

Приказом Минпромторга России от 25 декабря 2014 года N 2733 "Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015 - 2016 годы и период до 2020 года" предусмотрено, что 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" (п. 3.2.2).

Правительство Российской Федерации в распоряжении от 30.01.2021 № 208-р рекомендовало органам исполнительной власти субъектов и органам местного самоуправления оказывать содействие в получении юридическими лицами и физическими лицами необходимого количества мест размещения НТО и объектов для осуществления развозной торговли, торговых мест на ярмарках и розничных рынках, продлевать договоры на размещение НТО без торгов, обеспечить максимальную доступность торговых объектов для населения содействовать открытию новых объектов всех форм торговли.

По итогам рассмотрения проблем размещения НТО Губернатором Иркутской области 06.05.2021 было принято распоряжение от № 144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по урегулированию проблемных вопросов размещения нестационарных торговых объектов на территории Иркутской области», в котором администрации города Иркутска было рекомендовано ввести мораторий на демонтаж НТО, разработать нормативный правовой акт о предоставлении прав размещения НТО хозяйствующим субъектам, работающим в фактически действующих НТО на 15 марта 2021 года.

Вместе с тем, до настоящего времени указанные нормативные акты не приняты.

Пунктом 7 указанной «дорожной карты» администрации рекомендовано в августе 2021 года подготовить новую редакцию схемы размещения НТО на территории города Иркутска с учетом предложений предпринимательского сообщества.

На момент рассмотрения спора в суде такой акт администрацией не разработан.

Таким образом, суд первой инстанции правильно исходил из того, что действия администрации города по исключению из Схем размещения нестационарных торговых объектов 757 мест не направлены 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, сокращения сферы торговых услуг.

Ссылка Администрации города Иркутска на принятое Кировским районным судом г. Иркутска решение по делу об оспаривании нормативного правового акта - постановления от 15.07.2019 № 031-06-523/9, неправомерна, поскольку указанный судебный акт не имеет преюдициального значения для настоящего спора.

В силу статьи 69 АПК РФ преюдициальное значение для арбитражного суда могут иметь только обстоятельства, установленные судом общей юрисдикции с участием того же субъектного состава.

При этом выводы суда не могут иметь преюдициального значения.

Кроме того, как правильно указал суд первой инстанции указанным решением не установлены обстоятельства, связанные с установлением в действиях Администрации г. Иркутска нарушений пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Вопреки доводам заявителя, исключение из Схем мест размещения объектов, в отношении которых не установлено наличия оснований для такого исключения, предусмотренных Порядком № 3-спр, ограничивает доступ хозяйствующих субъектов к пользованию земельными участками и нестационарными сооружениями торговли, что, в свою очередь, является препятствием для осуществления ими предпринимательской деятельности.

На основании изложенного, отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции правильно исходил из того, что действия администрации, выразившиеся в исключении из Схем нестационарных торговых объектов на основании постановления от 15.07.2019 № 031-06-523/9, противоречат пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и абзацу 1 статьи 15 Закона № 381-ФЗ.

Следовательно, оспариваемые решение от 02.06.2021 № 038/636/21 и предписание от 02.06.2021 № 038/79/21, вынесенные УФАС по Иркутской области, являются законными, обоснованными, не нарушают прав и законных интересов заявителя.

Приведенные в апелляционной жалобе доводы, свидетельствуют не о нарушении судом первой инстанции норм материального и процессуального права, а о несогласии заявителя жалобы с установленными по делу фактическими обстоятельствами и оценкой судом доказательств.

При таких установленных обстоятельствах суд апелляционной инстанции не находит оснований для удовлетворения апелляционной жалобы, доводы которой

проверены, но правильных выводов суда первой инстанции не опровергают и не могут быть учтены как не влияющие на законность принятого по делу судебного акта.

Нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации безусловным основанием для отмены обжалуемого судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

Настоящее постановление выполнено в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью судьи, в связи с чем направляется лицам, участвующим в деле, посредством его размещения на официальном сайте суда в сети «Интернет» по адресу [www.kad.arbitr.ru](http://www.kad.arbitr.ru).

По ходатайству указанных лиц копии постановления на бумажном носителе могут быть направлены им в пятидневный срок со дня поступления соответствующего ходатайства заказным письмом с уведомлением о вручении или вручены им под расписку.

Четвертый арбитражный апелляционный суд, руководствуясь статьями 268-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

#### ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Иркутской области от 30 сентября 2021 года по делу №А19-14410/2021 оставить без изменения, а апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу с момента его принятия и может быть обжаловано в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа через арбитражный суд первой инстанции в срок, не превышающий двух месяцев с даты принятия.

Председательствующий

Д.В. Басаев

Судьи

Электронная подпись действительна.  
Данные ЭП: Удостоверяющий центр Федеральное казначейство  
Дата 10.12.2021 1:27:22  
Кому выдана СИДОРЕНКО ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

В.А. Сидоренко

Е.О. Никифoryк

Электронная подпись действительна.  
Данные ЭП: Удостоверяющий центр Федеральное казначейство  
Дата 08.12.2021 5:51:45  
Кому выдана НИКИФОРЮК ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА

Электронная подпись действительна.  
Данные ЭП: Удостоверяющий центр Федеральное казначейство  
Дата 10.12.2021 1:26:42  
Кому выдана Басаев Даниил Валерианович