

РЕШЕНИЕ

по делу №А-122/15-13

Резолютивная часть решения оглашена: 06.09.2013.

В полном объеме решение изготовлено: 16.09.2013.
ул. Пушкина, д. 95

г. Уфа,

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председателя комиссии:

<...> – заместителя руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан,

членов комиссии:

<...>– начальника отдела контроля органов власти,

<...>– специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

в присутствии представителей:

от Администрации муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан – <...> (по доверенности №48 от 04.09.2013 г.);

от Некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан – <...> (по доверенности №73 от 23.04.2013 г.);

от Совета муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан – <...> (по доверенности №2 от 04.09.2013 г.),

рассмотрев дело №А-122/15-12 в отношении Администрации муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан (452630, Республика Башкортостан, Шаранский район, с.Шаран, ул.Пролетарская, 1) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при предоставлении Некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан земельного участка для проектирования и строительства многоэтажного жилого дома в собственность бесплатно, без проведения процедур публичных торгов,

руководствуясь частью 13 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан в соответствии с планом проведения плановых проверок отделом контроля органов власти территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований на 2013 год на основании Приказа Башкортостанского УФАС России от 07.05.2013 №143 (с изменениями от 31.05.2013 №176) о проведении плановой проверки была проведена проверка в отношении Администрации муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан (далее – Администрация).

В ходе проведения плановой проверки установлено, что Постановлением Администрации от 21.02.2013 №П-177/3 «О предоставлении земельного участка в собственность бесплатно Некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан» Некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан (далее – НКО ФССЖ РБ) предоставлен в собственность земельный участок площадью 1980 кв.м., находящийся по адресу: Республика Башкортостан, Шаранский район, с. Шаран, ул. Лесопарковая, 8А, кадастровый номер <...> :53:100117:565 для размещения многоэтажных жилых домов, без проведения торгов.

На основании части 3 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» Башкортостанским УФАС России было принято решение о возбуждении дела №А-122/15-13 и создании комиссии по рассмотрению дела в отношении Администрации муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). Изучив представленные материалы, выслушав доводы сторон, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан (далее – Комиссия) установила следующее.

В соответствии со [статьями 1](#) и [3](#) Закона о защите конкуренции целями данного закона являются обеспечение единства экономического пространства, как следует из свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В силу в силу 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 предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона и иные действия которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Государственной или муниципальной помощью, согласно пункту 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции, является предоставление органами государственной власти или органами местного самоуправления преимущества, которое обеспечивает отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с иными участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, путем передачи имущества и (или) иных объектов гражданский прав доступа к информации. Порядок предоставления государственной или муниципальной преференции установлен главой 5 Закона о защите конкуренции. В силу пункта 1 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является государственной или муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, проводимых в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также по результатам иных процедур, предусмотренных законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Государственная или муниципальная помощь (преференция) предоставляется исключительно в целях, предусмотренных статьей 19 Закон о защите конкуренции и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (статья 20 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность.

Согласно части 1.1 статьи 10 Закона Республики Башкортостан от 5 января 2004 г. №59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» (далее – Закон о регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан) земельные участки предоставляются бесплатно социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в целях строительства жилых помещений, реализуемых с предоставлением государственной поддержки

гражданам, нуждающимся в жилых помещениях.

В силу части 4 статьи 11 Закона о регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам, имеющим право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность, производится без проведения торгов (аукционов, конкурсов).

Вместе с тем, согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Как следует из пункта 2 статьи 30.1 ЗК РФ продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства осуществляется на аукционах. Исключение из этого правила допускается при предоставлении земельных участков в случаях, установленных подпунктами 5 и 5.1 пункта 1 статьи 24, пунктом 2.1 статьи 30 и пунктом 27 статьи 38.1 ЗК РФ, а именно:

- предоставление земельных участков в безвозмездное срочное пользование для целей жилищного строительства победителю торгов, проведенных в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- предоставление земельных участков жилищно-строительным кооперативам в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 24.07.2008 года №161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

- предоставление земельного участка в собственность или аренду лицу, с которым в установленном законодательством порядке заключен договор о развитии территории;

- предоставление земельного участка единственному участнику указанного в пункте 2 статьи 30.1 ЗК РФ, если такой аукцион признан несостоявшимся.

Положения пункта 2 статьи 30.1 ЗК РФ сформулированы как императивные и содержащие исчерпывающий перечень случаев, когда для предоставления земельного участка аукцион не проводится (за исключением индивидуального жилищного строительства (пункт 3 статьи 30.1 ЗК РФ)).

Норма пункта 2 статьи 30 ЗК РФ, согласно которой предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 28 ЗК РФ, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1 статьи 30 ЗК РФ, является специальной и подлежит приоритетному применению перед положениями пункта 2 статьи 28 ЗК РФ, согласно которому возможно предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, действие пункта 2 статьи 30, пункта 2 статьи 30.1 ЗК РФ исключает применение пункта 2 статьи 28 ЗК РФ при предоставлении земельных участков для жилищного строительства.

Учитывая изложенное, бесплатное предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями, в соответствии с пунктом 2 статьи 28 ЗК РФ не является исключительным случаем предоставления земельного участка для жилищного строительства, предусмотренным пунктом 2 статьи 30.1 ЗК РФ.

Проведение торгов соответствует принципу антимонопольного и земельного законодательства, закрепленному в пункте 11 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан. Согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. В противном случае у заинтересованных лиц появляется возможность получить (предоставить) земельный участок, пользующийся повышенным спросом, без проведения торгов. Между тем целью проведения торгов является привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей на приобретение земельного участка.

Необходимость применения торгов в земельных отношениях определяется на основе следующих принципов:

1) защита интересов общества и государства. Торги обязательно должны проводиться, главным образом, при продаже либо передаче в аренду земельных участков из государственных или муниципальных земель;

2) обеспечение законности и справедливости сделок с земельными участками, целевое назначение которых имеет большое социально-экономическое значение. ЗК РФ предусматривает требование об обязательности торгов, в основном, при предоставлении земельных участков для строительства. Важно, чтобы имелся равный доступ к приобретению прав на участки для строительства, и чтобы данная процедура носила открытый характер. Достижение этих целей и обеспечивается посредством торгов.

3) обеспечение равного и справедливого доступа к приобретению имущественных прав при наличии интереса широкого круга лиц к конкретному земельному участку.

Таким образом, предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для жилищного строительства осуществляется путем проведения аукциона. Проведение данных торгов обеспечивает открытость и доступность государственных и муниципальных земельных ресурсов всем заинтересованным лицам, равные возможности хозяйствующих субъектов на приобретение земельных участков, а также является гарантией конкуренции между хозяйствующими субъектами при приобретении земельных участков для жилищного строительства.

В соответствии с постановлением главы администрации муниципального района

Шаранский район Республики Башкортостан №П-177/3 от 21.02.2013
Некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики
Башкортостан предоставлен земельный участок в собственность на бесплатной
основе с кадастровым номером 02:53:100117:565.

Данный земельный участок предоставлен Администрацией муниципального
района Шаранский район Республики Башкортостан на основании положения «О
порядке бесплатного предоставления земельных участков социально
ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными
унитарными предприятиями Республики Башкортостан, на территории
муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан»,
утвержденного решением Совета муниципального района Шаранский район
Республики Башкортостан от 17 февраля 2012 года №704, согласно которому
предоставление земельных участков социально ориентированным организациям в
собственность бесплатно производится без проведения торгов.

В целях приведения муниципальных правовых актов Совета муниципального
района Шаранский район РБ в соответствии с действующим законодательством
решением Совета МР Шаранский район РБ №3/52 от 20.12.2012 г. было внесено
изменение в решение Совета муниципального района Шаранский район
Республики Башкортостан от 17 февраля 2012 года №704, согласно которому п. 1.3
исключен, в п. 1.7 исключены слова «без проведения торгов».

Согласование антимонопольного органа на предоставление муниципальной
преференции в форме передачи Администрацией муниципального района
Шаранский район РБ в аренду земельных участков некоммерческой организации
«Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан» без
проведения торгов отсутствует. Таким образом, предоставление земельного
участка некоммерческой организации «Фонд строительства социального жилья
Республики Башкортостан» без проведения торгов не соответствует порядку
предоставления государственной преференции (глава 5 Закона о защите
конкуренции) и нарушает часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года
№135-ФЗ «О защите конкуренции».

Предоставление земельного участка Некоммерческой организации Фонд
строительства социального жилья Республики Башкортостан без проведения
торгов создало данной организации преимущество по сравнению с другими
организациями, осуществляющими строительную деятельность и
конкурирующими с ним на одном товарном рынке; лишила последних возможности
участвовать в торгах по выделению земельного участка под жилищное
строительство, иным организациям созданы необоснованные барьеры при
осуществлении предпринимательской деятельности, что не соответствует
принципу земельного законодательства, закрепленному в пункте 11 статьи 1
Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающему сочетание
интересов общества и законных интересов граждан, а так же привело (могло
привести) к ограничению конкуренции в области обращения земельных участков,
что запрещено [частью 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции.

Таким образом, Администрация МР Шаранский район РБ, предоставив
некоммерческой организации «Фонд строительства социального жилья
Республики Башкортостан» земельные участки без проведения торгов, нарушила
часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Сведения и документы о произведенных Некоммерческой организацией Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан капитальных вложениях на земельном участке с кадастровым номером 02:58:020301:126, в Башкортостанское УФАС России не представлены.

За нарушение антимонопольного законодательства предусмотрена административная ответственность в соответствии с частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно статьи 39 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания. Если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 15 Закона о защите конкуренции представляет собой формальный состав правонарушения, который не требует обязательного наступления негативных последствий. Для определения в действиях субъектов квалифицирующих признаков состава данного нарушения достаточно выявить факт наличия действий или бездействия органа местного самоуправления, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, что и было сделано Комиссией при рассмотрении дела.

Комиссия, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1–4 статьи 41, частями 1, 2 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Администрации муниципального района Шаранский район Республики Башкортостан предписание об устранении антимонопольного законодательства путем отмены постановления №П-177/3 от 21.02.2013 «О предоставлении земельного участка в собственность бесплатно Некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан».
3. Передать материалы дела должностному лицу Башкортостанского УФАС России, уполномоченному осуществить производство по делу об административном правонарушении по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ, для применения мер административного реагирования.

Председатель
комиссии

<...>

Члены комиссии

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

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