

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства

г. Томск

№070/01/15-102/2021

Резолютивная часть оглашена 28 декабря 2021 года

В полном объеме решение изготовлено 30 декабря 2021 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе:

Председателя комиссии – А.Ф. Абдурахманова, врио руководителя управления,

Членов комиссии: М.А. Безбородовой – главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и антиконкурентных соглашений, М.А. Довгая - специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и антиконкурентных соглашений,

рассмотрела дело № 070/01/15-102/2021 по признакам нарушения Законодательной Думой Томской области (634050, Томская обл., г. Томск, пл. Ленина, 6, ОГРН: 1027000918900, дата присвоения ОГРН: 26.12.2002, ИНН: 7019028620, председатель: К) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

с участием представителей ответчика О. (доверенность), представителя заинтересованного лица Ос. (), заинтересованного лица, комиссия

УСТАНОВИЛА:

Постановлением Законодательной Думы Томской области от 25.06.2015 № 2737 принят Закон Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» (далее – Закон № 100-ОЗ). Первоначальный текст документа опубликован в следующих изданиях: официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2015; «Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области», 29.07.2015, № 43(219)-II, «Собрание законодательства Томской области», 30.07.2015, № 7/2(127).

Указанный закон определяет особенности регулирования земельных отношений на территории Томской области по вопросам, отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации к полномочиям субъектов Российской Федерации, а также по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений, за исключением отношений в сфере оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения на территории Томской области, регулируемых специальными законодательными актами Томской области.

Статьей 9 Закона № 100-ОЗ определены случаи предоставления земельных участков в аренду без торгов.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ договор аренды земельного участка заключается без торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам для размещения объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, включенных в государственные программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области и (или) муниципальные программы, и подлежащих оформлению в государственную или муниципальную собственность.

Таким образом, указанная норма гарантирует приобретение уполномоченным органом у юридического лица объекта социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, возведенного на предоставленном ему земельном участке.

Указанное положение противоречит положениям части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ), Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ), Бюджетного кодекса Российской Федерации по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

Пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации определены исчерпывающие случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов. Так, одним из таких случаев предоставления земельного участка в аренду без торгов является предоставление земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации (подпункт 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрено предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, по общему правилу, на конкурентной основе. Случаи предоставления земельных участков без торгов являются исключительными, их исчерпывающий перечень предусмотрен федеральным законодательством.

Указание на оформление объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, размещенных на переданном в аренду без торгов земельном участке, в государственную или муниципальную собственность в Земельном кодексе Российской Федерации отсутствует.

Из указанного следует противоречие между положениями Закона Томской области и Земельного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов

Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации определено условие о соответствии возводимых объектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

Законом № 100-ОЗ в качестве такого критерия указывается включение объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в государственные программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области и (или) муниципальные программы.

Государственная программа Российской Федерации/ субъекта Российской Федерации/ муниципальная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации/субъекта Российской Федерации/ муниципального образования (пункты 31, 32, 35 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Одним из способов обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъектов Российской Федерации, муниципальными программами является осуществление закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, регулируются Законом № 44-ФЗ.

В соответствии со статьей 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом

положений настоящего Кодекса (часть 1). Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи (часть 2).

В соответствии со статьей 6 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (часть 1 статьи 8 Закона № 44-ФЗ).

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (часть 1 статьи 24 Закона № 44-ФЗ). Закрепленный перечень случаев осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) закреплен в части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Из совокупности приведенных норм Закона № 44-ФЗ, Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что государственные органы, органы управления внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов могут вступать в договорные отношения только посредством заключения государственного и муниципального контракта. Государственный и муниципальный

контракты размещаются на конкурсной основе и в пределах лимитов бюджетных обязательств (пункт 4 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015)).

Таким образом, закрепление в пункте 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ положения об оформлении в государственную или муниципальную собственность объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, включенных в государственные программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области и (или) муниципальные программы, содержит признаки ограничения конкуренции, поскольку еще до начала строительства гарантирует приобретение уполномоченным органом такого готового объекта у юридического лица, которому предоставлен земельный участок без торгов. В таких условиях юридическое лицо, заключившее договор аренды земельного участка без торгов с целью размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, поставлено в более выгодные условия по сравнению с другими хозяйствующими субъектами – потенциальными исполнителями работ в рамках выполнения мероприятий государственных и муниципальных программ.

Вместе с тем, изначально посредством конкурентных процедур должен определяться исполнитель мероприятий государственной или муниципальной программы по размещению объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, которому впоследствии для выполнения условий контракта будет предоставлен земельный участок.

Последствием принятия нормы пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ явилось утверждение Регламента подготовки распоряжений Губернатора Томской области в целях предоставления земельных участков для размещения объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения (далее – Регламент) распоряжением Губернатора Томской области от 13.07.2016 № 188-р.

Также во исполнение пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ и положений Регламента Губернатором Томской области принят ряд распоряжений «О соответствии объекта социально-культурного назначения критериям, установленным пунктом 2 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области», например, распоряжения от 28.06.2019 № 145-р, от 28.06.2019 № 144-р, от 26.04.2019 № 104-

р, от 06.04.2018 № 97-р, от 02.02.2018 № 26-р, от 04.05.2017 № 106-р, от 04.05.2017 № 105-р, от 31.07.2017 № 177-р, от 13.07.2016 № 188-р.

Указанными распоряжениями определены планируемые к размещению объекты в целях предоставления конкретным хозяйствующим субъектам земельных участков без проведения торгов для размещения данных объектов. Хозяйствующие субъекты возводили объекты на предоставленных им земельных участках. В дальнейшем государственными или муниципальными заказчиками заключались контракты с юридическими лицами на приобретение таких объектов посредством закупки у единственного поставщика в соответствии с пунктом 31 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, государственным и муниципальным заказчиком не проводились конкурентные процедуры по определению исполнителя мероприятий государственной или муниципальной программы по строительству объектов социально-культурного значения, а исполнитель определялся заранее на стадии предоставления земельного участка.

На основании изложенного, руководствуясь положениями пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ФЗ, государственные и муниципальные заказчики, в нарушение положений антимонопольного и иного федерального законодательства, не проводили конкурентные процедуры по строительству объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, необходимость в строительстве которых отражена в документах стратегического планирования, а выкупали в обход конкурентных процедур готовые объекты у юридических лиц, с которыми заключен договор аренды земельного участка без торгов.

В указанных обстоятельствах иные хозяйствующие субъекты лишаются права поучаствовать в процедуре определения исполнителя работ по строительству объектов в рамках выполнения мероприятий государственных и муниципальных программ.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем (Постановление Президиума ВАС РФ от

29.11.2011 № 8799/11 по делу № А66-7056/2010, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.06.2015 по делу № 307-КГ15-1408, А66-13885/2013).

Одним из признаков ограничения конкуренции, предусмотренным пунктом 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

В соответствии со статьей 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Статья 1 Закона № 135-ФЗ определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе 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).

Часть 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ содержит запрет 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 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).

Согласно статье 39.1 Закона № 135-ФЗ в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган

выдает органу государственной власти субъекта Российской Федерации предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

На основании изложенного, в связи с наличием в действиях (бездействии) Законодательной Думы Томской области, выразившихся в принятии пункта 2 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области», признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Томское УФАС России выдало Законодательной Думе Томской области предупреждение от 31.03.2021 (исх.№БМ/2075) о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем приведения в соответствие с антимонопольным законодательством пункта 2 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» посредством отмены или внесения в него изменений в срок до 01.09.2021.

13.08.2021 (вх.№ 6287) от Законодательной Думы Томской области поступил ответ на предупреждение с приложением постановления Законодательной Думы Томской области от 05.08.2021 № 3106, которым Законодательная Дума Томской области признала предупреждение Томского УФАС от 31.03.2021 (исх.№БМ/2075) России необоснованным.

В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения (часть 8 статьи 39.1 Закона № 135-ФЗ).

В связи с неисполнением предупреждения приказом Томского УФАС России № 165 от 06.09.2021 в отношении Законодательной Думы Томской области возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

По запросу Томского УФАС России Законодательной Думой Томской области представлены пояснительная записка к проекту Закона Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области», положительные заключения юридического отдела Законодательной Думы Томской области от 15.06.2015, Прокуратуры Томской области от 15.06.2015 №7-18-2015, Управления Министерства юстиции России по Томской области от 15.06.2015 № 70/04-2722, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» от 16.05.2015 № 408, мэра Города Томска от 16.06.2015 №3655, а также заключения с предложением по внесению дополнений Управляющего делами Администрации Города Томска от 24.04.2015 № 2399 на проект Закона № 100-ОЗ.

В ходе рассмотрения дела от Законодательной Думы Томской области поступили пояснения от 30.09.2021 №6-050/2553-21 (вх.№ 7840 от 01.10.2021), в которых ответчик не согласен с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства по следующим основаниям.

В соответствии с нормой пункта 2 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 09.07.2015 № 100-03 закреплено, что договор аренды земельного участка заключается без торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам для размещения объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, включенных в государственные программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области, и (или) муниципальные программы и подлежащих оформлению в государственную или муниципальную собственность.

В Законе Томской области от 09.07.2015 № 100-03 установлены два критерия:

1. объект социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения должен быть включен в государственную программу Российской Федерации и (или) государственную программу Томской области, и (или) муниципальную программу;
2. объект социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения по результатам строительства должен быть оформлен в государственную или муниципальную собственность. Строительство вышеуказанных объектов на государственной или муниципальной земле предполагает, что в последующем объект будет передан в государственную или муниципальную собственность.

Также Законодательной Думой Томской области представлен ответ Администрации Томской области от 29.04.2021 № ОП-164 на запрос Законодательной Думы Томской области, с приложением, из которого следует, что пункт 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ принят в продолжение подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации. Критерии, установленные в пункте 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ сформированы по аналогии с критериями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов». При определении критериев учтены предложения администрации Города Томска, согласно которым необходимо установить связь между источником средств, направленных на строительство объекта социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, и приобретателем права собственности на этот объект. Данный способ определения продавца объекта социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, исключающий предусмотренные Законом № 44-ФЗ конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), представляется целесообразным ввиду соответствия цели строительства и приобретения таких объектов цели социально-экономического развития Томской области.

От Департамента по управлению государственной собственностью Томской области представлены письменные пояснения от 01.10.2021 № 51-06-3473 (вх.№ 7880 от 01.10.2021), в которых указано на несогласие с определением антимонопольного органа по аналогичным основаниям.

Проанализировав представленные документы, письменные пояснения ответчика, заинтересованного лица, комиссия приходит к следующим выводам.

Доводы лиц, участвующих в деле, о том, что положение пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ, исключающее предусмотренные Законом № 44-ФЗ конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для возведения объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, соответствуют пункту 3 части 2 статьи 39.6 Земельного кодекса

Российской Федерации, регламентирующей случаи предоставления земельного участка без проведения торгов для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов, не находят своего подтверждения.

Мероприятия, отраженные в государственных и муниципальных программах, в том числе по размещению объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, финансируются за счет средств соответствующих бюджетов, соответственно являются государственной и (или) муниципальной нуждой.

Таким образом, выбор исполнителя мероприятия (застройщика, подрядчика) указанного объекта должен осуществляться по результатам процедур, проведенных в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ.

Нормами земельного законодательства не регулируются отношения по приобретению товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд и не устанавливаются случаи выполнения строительных (подрядных) работ без проведения закупочных процедур.

Выбор исполнителя (поставщика) работ (товаров) для государственных и муниципальных нужд должен осуществляться в строгом соответствии с порядком, установленным Законом № 44-ФЗ и не может подменяться иными механизмами, не предназначенными для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, изначально должен определяться исполнитель мероприятий государственной и муниципальной программ, с которым должен быть заключен контракт в порядке Закона № 44-ФЗ, которому для исполнения условий контракта предоставляется земельный участок.

Нормы иных федеральных законов, имеющих специальный характер и допускающих принятие положения регионального закона, исключающего запреты, предусмотренные Законом № 135-ФЗ, а также исключающего предусмотренные Законом № 44-ФЗ конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), отсутствуют. Таким образом, при принятии пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ Законодательная Дума Томской области должна руководствоваться общими положениями

федерального законодательства, а именно Закона № 135-ФЗ, Закона № 44-ФЗ, Земельного кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации. Указанное следует из толкования пункта 34 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».

Не соответствует фактическим обстоятельствам довод ответчика, заинтересованного лица о том, что критерии, установленные пунктом 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ соответствуют критериям, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов». В указанном постановлении закреплено, что предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов в целях размещения объектов социально-культурного назначения допускается в случае, если такие объекты соответствуют приоритетам и целям, определенным в прогнозах и программах социально-экономического развития Российской Федерации, государственных программах Российской Федерации (государственных программах субъектов Российской Федерации). В постановлении отсутствует критерий об оформлении объекта в государственную собственность.

Относительно довода лиц, участвующих в деле, о том, что строительство вышеуказанных объектов на государственной или муниципальной земле предполагает, что в последующем объект будет передан в государственную или муниципальную собственность, комиссия приходит к следующему заключению.

Сам факт закрепления в Законе Томской области, регулирующем земельные отношения, положения об оформлении размещенных (построенных) объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения в государственную или муниципальную собственность, противоречит законодательству о защите конкуренции, о контрактной системе и земельному законодательству.

Из статьи 1 Закона № 100-ОЗ следует, что настоящий закон определяет особенности регулирования земельных отношений на

территории Томской области по вопросам, отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации к полномочиям субъектов Российской Федерации, а также по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений, за исключением отношений в сфере оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения на территории Томской области, отношений, возникающих при использовании земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для возведения гражданами гаражей, являющихся некапитальными сооружениями, и (или) предоставлении гражданам для собственных нужд земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения гаражей, регулируемых специальными законодательными актами Томской области.

Ни Земельный кодекс Российской Федерации, ни изданный в его продолжение Закон Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» не регулируют вопросы оформления имущества в государственную и муниципальную собственность, а также отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в частности, вопросы определения подрядчиков (исполнителей) как строительных (подрядных) работ и услуг, так и поставщиков готовых объектов.

Также комиссией отвергается довод ответчика, заинтересованного лица о том, что способ определения продавца объекта социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, исключающий предусмотренные Законом № 44-ФЗ конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), представляется целесообразным ввиду соответствия цели строительства и приобретения таких объектов социально-экономического развития Томской области.

Строительство объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения для государственных и муниципальных нужд может осуществляться только в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ на основании принципов открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения

государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

В любом случае, определение исполнителя мероприятия государственной и муниципальной программы по размещению объекта социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения на стадии предоставления ему земельного участка без торгов с последующим выкупом готового объекта не отвечает изложенным выше принципам контрактной системы, поскольку не предусматривает открытости и прозрачности процедуры определения поставщика со стороны государственного и муниципального заказчика, ставит правообладателя земельного участка в неравные преимущественные условия для осуществления строительства по отношению ко всем остальным субъектом рынка, то есть является антиконкурентной процедурой, а также не предусматривает экономии бюджетных средств ввиду отсутствия конкурентной закупки по определению поставщика.

Таким образом, комиссия приходит к выводу, что доводы ответчика и заинтересованного лица об отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства в принятом и действующем положении пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ФЗ, отсутствии оснований для принятия мер антимонопольного реагирования являются необоснованными.

В рамках рассмотрения настоящего дела в соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона №135-ФЗ в объеме, необходимом для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела и принятия решения, подготовлен аналитический отчет по результатам анализа состояния конкуренции (далее аналитический отчет) от 17 декабря 2021 года.

Указанный анализ проводился в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденном Приказом ФАС России от 28.04.2010 №220 (далее - Порядок проведения анализа).

Согласно п. 10.7. Порядка проведения анализа по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона № 135-ФЗ (за исключением пункта 11 части 1 статьи 15 № 135-ФЗ), анализ состояния конкуренции включает следующие этапы:

а) определение временного интервала исследования товарного рынка;

б) определение продуктовых границ товарного рынка;

в) определение географических границ товарного рынка. При определении таких границ могут приниматься во внимание, в частности:

- границы территории, на которой осуществляют свои полномочия соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, организации, участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации;

- границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие);

- границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар;

г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

Целью данного исследования являлось проведение обзора состояния конкуренции на рынке выполнения работ (услуг) по размещению объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, включенных в государственные программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области и (или) муниципальные программы.

По результатам проведенного исследования состояния конкуренции на рассматриваемом товарном рынке установлено следующее.

1. Временной интервал исследования определен периодом с 25.07.2015 (дата вступления закона в силу) по 17.12.2021 включительно (дата составления отчета по результатам исследования состояния конкуренции).

2. Продуктовые границы определены как «выполнение работ (услуг) по размещению объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, включенных в государственные

программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области и (или) муниципальные программы».

3. Географические границы определяются как «территория Томской области».

4. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на рынке выполнения работ (услуг) по размещению объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, включенных в государственные программы Российской Федерации и (или) государственные программы Томской области и (или) муниципальные программы, показала, что принятие нормы пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ оказало (могло оказать) влияние на конкуренцию на товарном, выразившееся в установлении барьера для доступа хозяйствующих субъектов - потенциальных исполнителей мероприятий государственной или муниципальной программы по размещению объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения к участию в закупках по определению подрядчиков (поставщиков) по выполнению работ (услуг) по размещению таких объектов, поскольку в нарушение положений антимонопольного и иного федерального законодательства предусматривает приобретение у юридического лица, которому предоставлен земельный участок в аренду без проведения торгов для размещения объекта социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, готового объекта, возведенного (размещенного) на земельном участке в обход конкурентных процедур.

По указанным обстоятельствам 20.12.2021 Комиссия по рассмотрению дела № 070/01/15-102/2021 приняла заключение (исх. № БМ/7143 от 20.12.2021) об обстоятельствах дела.

От Законодательной Думы Томской области поступили письменные пояснения (№ 6-050/3312-21 от 27.12.2021, вх.№ 9924 от 27.12.2021), в которых ответчик не согласен с выводами антимонопольного органа и приводит следующие доводы. Норма пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ соответствует положениям ЗК РФ, поскольку в продолжение подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ устанавливает критерии, которым должны соответствовать планируемые к размещению объекты социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения, для целей предоставления земельного участка юридическим лицам в аренду без торгов для их размещения. Первый критерий – включение объекта социально-культурного и (или)

коммунально-бытового назначения в государственные и муниципальные программы, второй критерий – оформление объекта по результатам строительства в государственную или муниципальную собственность. Строительство вышеуказанных объектов на государственной и муниципальной земле предполагает, что в последующем объект будет передан в государственную или муниципальную собственность. Законодательная Дума Томской области не обладает полномочиями по закреплению в законе конкурсных процедур, в соответствии с которыми должен определяться исполнитель по строительству объектов социально-культурного и (или) коммунально-бытового назначения. Земельный участок предоставляется вышеуказанному исполнителю в соответствии с Законом № 100-ОЗ без торгов. Кроме того, ответчик обращает внимание, что положение пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ применяется с 14.07.2015, до принятия Закона № 100-ОЗ законопроект направлялся в Управление Минюста по Томской области и прокуратуру Томской области на заключение о соответствии действующему законодательству. Замечаний и предложений на законопроект не поступало. В связи с изложенным, Законодательная Дума Томской области полагает, что пункт 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ не противоречит антимонопольному законодательству.

Департамент по управлению государственной собственностью Томской области в письменных пояснениях (исх.№ 51-06-4697 от 27.12.2021) на заключение об обстоятельствах дела также не согласен с выводами антимонопольного органа по аналогичным основаниям, полагает, что положение пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ соответствует бюджетному, земельному и иному федеральному законодательству. Кроме того, Департамент указывает, что критерии, указанные в Законе № 100-ОЗ, сформированы по аналогии с критериями, указанными в постановлении Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов».

Комиссией по рассмотрению дела № 070/01/15-102/2021 дана оценка указанным доводам ответчика и заинтересованного лица в заключении об обстоятельствах дела, а также в настоящем решении выше.

На основании вышеизложенного комиссия по рассмотрению дела № 070/01/15-102/2021 пришла к выводу о наличии в действиях (бездействии) Законодательной Думы Томской области, выразившихся в принятии и неприведении в соответствие с антимонопольным законодательством пункта 2 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области», нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В связи с тем, что положение пункта 2 части 1 статьи 9 Закона № 100-ОЗ не отменено и действует в настоящее время, у комиссии по рассмотрению дела № 070/01/15-102/2021 имеются основания для выдачи предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона № 135-ФЗ, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Законодательную Думу Томской области (634050, Томская обл., г. Томск, пл. Ленина, 6, ОГРН: 1027000918900, дата присвоения ОГРН: 26.12.2002, ИНН: 7019028620, председатель: К) нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Законодательной Думе Томской области предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства.
3. Передать материалы дела должностному лицу Томского УФАС России для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии
Абдурахманов

А.Ф.

Члены комиссии

М.А. Безбородова

М.А. Довгаль

Решение может быть обжаловано в Арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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