

РЕШЕНИЕ
по делу № 1 15/70-12

Резолютивная часть оглашена 25.12.2012

В полном объеме изготовлено 16.01.2013

г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрев дело № 1 15/70-12 по признакам нарушения Правительством Республики Башкортостан (450101, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Тукаева, д. 46) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела № 1 15/70-12 послужило обнаружение ФАС России в действиях Правительства Республики Башкортостан в части издания Постановления Правительства Республики Башкортостан от 29.07.2011 № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан» (далее – Постановление) признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Приказом ФАС России от 05.07.2012 № 465 возбуждено дело

№ 1 15/70-12 по признакам нарушения Правительством Республики Башкортостан части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 29.07.2011 № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан» (далее – Постановление) установлены условия и процедуры предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан, земель, государственная собственность на которые не разграничена в столице Республики Башкортостан - городе Уфа (далее – земельные участки), социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в целях строительства социального жилья в Республике Башкортостан в собственность бесплатно.

Согласно пункту 1.3 Постановления предоставление земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в собственность бесплатно производится без проведения торгов.

В соответствии с пунктом 1.7 Постановления решение о предоставлении земельных участков социально ориентированной некоммерческой организации, созданной государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в собственность бесплатно без проведения торгов принимается в случае, если земельный участок поставлен на кадастровый учет, границы земельного участка определены в соответствии с федеральными законами.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 27.08.2012 № 293 «О внесении изменений в Порядок бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан» из

Постановления исключен пункт 1.3. Также в пункте 1.7 Постановления, содержащем условия, при которых земельные участки предоставляются социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в собственность бесплатно, исключены слова «без проведения торгов».

Вместе с тем, согласно пункту 2.4 Постановления в случае подачи двух и более обращений на один земельный участок от разных социально ориентированных некоммерческих организаций, созданных государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, решение о предоставлении принимается в порядке очередности исходя из времени поступления заявлений в уполномоченный орган исполнительной власти в области жилищных отношений. Таким образом, предоставление земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, осуществляется без торгов.

Согласно позиции Правительства Республики Башкортостан, представленной на заседании Комиссии 28.08.2012, Постановление было издано Правительством Республики Башкортостан в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), статьями 2, 10 Закона Республики Башкортостан от 05.01.2004 № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» (далее – Закон о регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан).

В соответствии с пунктом 2 статьи 28 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление таких земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, указанной статьей предусмотрена возможность установления бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности, в исключительных случаях, предусмотренных, в том числе, законами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1.1 статьи 10 Закона о регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан 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, земельные участки, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, предоставляются в собственность бесплатно.

В соответствии с частью 4 статьи 11 Закона о регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, юридическим лицам, имеющим право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность, производится без проведения торгов (аукционов, конкурсов).

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 1 статьи 2 ЗК РФ земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах

субъектов Российской Федерации, должны соответствовать ЗК РФ.

Исходя из положений пункта 2 статьи 30.1 ЗК РФ продажа земельных участков, находящихся в государственной собственности, для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной 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 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов);
- предоставление земельных участков жилищно-строительным кооперативам в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;
- предоставление земельного участка в собственность или в аренду лицу, с которым в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке заключен договор о развитии застроенной территории;
- предоставление земельного участка единственному участнику указанного в пункте 2 статьи 30.1 ЗК РФ аукциона, если такой аукцион признан не состоявшимся. 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, 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 38 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, согласно которому возможно предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

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

Учитывая изложенное, бесплатное предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, земель, государственная собственность на которые не разграничена, 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.

Согласно пункту 1.4 Постановления предоставление земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в собственность бесплатно производится как из специально сформированных перечней земельных участков, предназначенных для комплексного освоения территорий и строительства социального жилья, утвержденных Правительством

Республики Башкортостан, так и из числа земельных участков, не вошедших в указанные перечни, что противоречит требованиям ЗК РФ, поскольку согласно пункту 1 статьи 30.2 ЗК РФ такие земельные участки предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта, то есть путем продажи права на заключение договора аренды указанных земельных участков на аукционах, а также передачи в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных подпунктами 5 и 5.1 пункта 1 статьи 24 ЗК РФ.

В соответствии с письмом Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан от 22.08.2012 № РЯ-09/15303 (вх. ФАС России № ф.5633 от 22.08.2012) статусом социально ориентированной некоммерческой организации, созданной государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, обладает только одна организация - Некоммерческая организация Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан (далее - Фонд), созданная во исполнение указа Президента Республики Башкортостан «О фонде строительства социального жилья Республики Башкортостан» от 21.01.2011 №УП-9. Пунктом 3.1.1 устава Фонда предусмотрено право Фонда участвовать в реализации жилищных программ, принятых Правительством Республики Башкортостан, органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления, в порядке и на условиях, предусмотренных данными жилищными программами.

Письмом Фонда от 19.11.2012 №69-1794 (вх. ФАС России № 68727/12 от 23.11.2012) представлен перечень целевых программ, в соответствии с которыми осуществляется строительство социального жилья в Республике Башкортостан и в которых принимает участие Фонд, в том числе федеральные программы «Жилище», программы, предусматривающие обеспечение жильем ветеранов, инвалидов, семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, детей сирот, ипотека для молодых учителей. Также согласно указанному письму Фонд выступает в качестве застройщика и не привлекает иных хозяйствующих субъектов в качестве застройщиков.

Согласно части 1 статьи 3 Закона о размещении заказов под государственными нуждами понимаются, в том числе, обеспечиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Таким образом, деятельность Фонда в части реализации региональных целевых программ является реализацией государственных нужд субъекта Республика Башкортостан в сфере строительства социального жилья на территории Республики Башкортостан.

Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, регулируется Законом о размещении заказов (часть 1 статьи 1 Закона о размещении заказов).

Соответственно, заказ на выполнение работ по строительству социального жилья в рамках реализации региональных целевых программ должен осуществляться по правилам, предусмотренным Законом о размещении заказов.

При этом в соответствии с письмом Фонда от 19.11.2012 № 69-1794 финансирование строительства социального жилья на земельных участках, предоставляемых Фонду в соответствии с Постановлением, планируется, в том числе, за счет средств, получаемых Фондом в соответствии с Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 16.04.2012 № 110 «Об утверждении порядка определения объема

и предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, для строительства жилья экономического класса» (далее – Постановление № 110).

Согласно пункту 2 порядка определения объема и предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, для строительства жилья экономического класса, утвержденного Постановлением № 110, субсидии предоставляются только некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, для строительства жилья экономического класса.

В качестве критериев отбора получателей субсидии установлены в том числе: 1) стоимость реализации 1 кв.м. общей площади жилья (не превышающая среднерыночную стоимость установленную Госкомитетом); 2) наибольший территориальный охват строительства жилья эконом класса по районам; 3) наименьшие сроки ввода жилья эконом класса; 4) наибольший объем ввода жилья эконом класса.

Таким образом, средства бюджета Республики Башкортостан на строительство социального жилья на земельных участках, предоставляемых в соответствии с Постановлением, будут расходоваться без применения конкурентных процедур предусмотренных Законом о размещении заказов.

В соответствии с Постановлением, Постановлением № 110 круг потенциальных получателей ограниченного ресурса - объекта государственной собственности (земельных участков) и субсидий из бюджета Республики Башкортостан соответственно – ограничен социально ориентированными некоммерческими организациями, созданными государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, что также влияет на конкуренцию.

Фактически правом получения бесплатно в собственность земельных участков в соответствии с Постановлением и получения субсидий из бюджета Республики Башкортостан для строительства жилья экономического класса, в том числе, на указанных земельных участках обладает только Фонд, как единственная на территории Республики Башкортостан организация, обладающая статусом социально ориентированной некоммерческой организации, созданной государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан.

В соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно постановлению Президиума ВАС Российской Федерации от 05.04.2011 № 14686/10, из положения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Проведение торгов подразумевает состязательность хозяйствующих субъектов, так, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, влияет 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.

Таким образом, принятие Правительством Республики Башкортостан Постановления, устанавливающего право органов власти Республики

Башкортостан предоставлять земельные участки только социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, в целях строительства социального жилья в Республике Башкортостан бесплатно и предусматривающего, что в случае подачи двух и более обращений на один земельный участок от разных социально ориентированных некоммерческих организаций, созданных государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, предоставлять земельные участки в порядке очередности исходя из времени поступления заявлений в уполномоченный орган исполнительной власти в области жилищных отношений без проведения торгов, в совокупности с Постановлением № 110, определяющим порядок определения объема и предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, для строительства жилья экономического класса, является предоставлением преимущества, обеспечивающего конкретному лицу более выгодные условия деятельности по сравнению с другими лицами, заинтересованными в приобретении имущества, т.е. может привести к ограничению конкуренции за ограниченный ресурс – объект государственной собственности.

Руководствуясь статьей 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Правительство Республики Башкортостан, нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части принятия Постановления Правительства Республики Башкортостан от 29.07.2011 № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан», Постановления Правительства Республики Башкортостан от 16.04.2012 № 110 «Об утверждении порядка определения объема и предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, для строительства жилья экономического класса».
2. Выдать Правительству Республики Башкортостан предписание о совершении в срок до 18.02.2013 действий, направленных на устранение нарушений порядка предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан, земель, государственная собственность на которые не разграничена в столице Республики Башкортостан - городе Уфа, социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан в целях строительства социального жилья в Республике Башкортостан.
3. Передать материалы уполномоченному должностному лицу ФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

ПРЕДПИСАНИЕ
по делу № 1 15/70-12

«16» января 2013 г. г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), на основании своего решения от «__» января 2013 по делу № 1 15/70-12 о нарушении Правительством Республики Башкортостан (450101, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Тукаева, д. 46) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Правительству Республики Башкортостан в срок до 18.02.2013 прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в принятии постановления Правительства Республики Башкортостан от 29.07.2011 № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан», устанавливающего право органов власти Республики Башкортостан предоставлять земельные участки из земель, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан, земель, государственная собственность на которые не разграничена в столице Республики Башкортостан - городе Уфа (далее – земельный участок), только социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан (далее - социально ориентированные некоммерческие организации) в целях строительства социального жилья в Республике Башкортостан бесплатно, а также предусматривающего, что в случае подачи двух и более обращений на один земельный участок от разных социально ориентированных некоммерческих организаций предоставлять земельные участки в порядке очередности исходя из времени поступления заявлений в уполномоченный орган исполнительной власти в области жилищных отношений без проведения торгов, а именно:

отменить постановление Правительства Республики Башкортостан от 29.07.2011 № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан».

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.
Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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