

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу (далее Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России) по рассмотрению дела № К03-117/12 о нарушении антимонопольного законодательства, созданная приказом от 01.06.2012 № 224-ОВ, с изменениями, внесенными приказом от 26.07.2012 № 312-ОВ в составе:

Председатель Комиссии:

Беляев А.Н. - руководитель управления

Члены Комиссии:

Асташенкова Е.И. - начальник отдела контроля органов власти,

Жуков Ю.Н. - начальник юридического отдела,

рассмотрев дело № К03-117/12 по признакам нарушения Правительством Санкт-Петербурга части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции), выразившимся в недопущении конкуренции при предоставлении ОАО «Соломон» без проведения торгов права аренды земельных участков:

по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова) (постановления Правительства Санкт-Петербурга от 23.01.2008 № 54 «О проведении изыскательских работ на земельном участке, расположенном по адресу: Выборгский район, ул. Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул. Симонова)» (далее - постановление № 54) и от 21.12.2010 № 1736 «О проектировании и строительстве гостиницы по адресу: Выборгский район, ул. Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул. Симонова)» (далее - постановление № 1736);

по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, Суздальский пр., участок 1 (севернее дома № 10, литера А, по ул. Прокофьева) (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.05.2009 № 593 «О проведении изыскательских работ на земельном участке, расположенном по адресу: Выборгский район, Суздальский пр., участок 1 (севернее дома N 10, литера А, по ул. Прокофьева)» (далее – постановление № 593),

УСТАНОВИЛА:

1. Основанием для возбуждения дела № К03-117/12 послужило заявление Санкт-Петербургской общественной организации по защите прав автолюбителей и собственников гаражей «ЕДИНСТВО» (вх.№ 3909 от 21.03.2012, далее СПбОО «ЕДИНСТВО»), в котором указано на признаки нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении земельного участка по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения

с ул.Симонова) (далее земельный участок), выразившиеся в недопущении конкуренции при предоставлении ОАО «Соломон» в аренду земельного участка по указанному адресу для строительства без проведения торгов (постановления Правительства Санкт-Петербурга от 23.01.2008 № 54 и от 21.12.2010 № 1736).

СПБОО «ЕДИНСТВО»:

по договору от 10.08.2001 № 02/ЗД-03798 арендовало земельный участок по адресу Санкт-Петербург, пересечение улиц Симонова и Шостаковича, площадью 10500 кв.м, кад.№ 78:5503:1013 для размещения гаражно-автомобильного комплекса без права возведения капитальных сооружений. Срок действия договора до 10.07.2010. Договор расторгнут 08.07.2009 в связи с прекращением деятельности арендатора.

по договору от 05.12.2005 № 02/ЗК-06051 арендовало земельный участок по адресу: Санкт-Петербург, ул.Симонова, участок 15, (южнее дома 13, корпус 1, литера А), площадью 3183 кв.м, кад.№ 78:5503:1015 для использования под комплекс гаражей. Срок действия договора до 09.03.2008.

Согласно уставу СПБОО «ЕДИНСТВО», утвержденному общим собранием учредителей 16.10.2007 протокол № 1, организация является общественным объединением граждан, созданным в целях удовлетворения потребности граждан в использовании гаражей, защиты прав и интересов автолюбителей и собственников гаражей, расположенных на гаражной автостоянке на пересечении улиц Симонова и Шостаковича в городе Санкт-Петербурге. На данной территории размещено 407 гаражей граждан.

СПБОО «ЕДИНСТВО» неоднократно обращалась к губернатору Санкт-Петербурга, Администрацию Выборгского района, Санкт-Петербурга, Комитет по управлению городским имуществом (далее – КУГИ), Комитет по градостроительству и архитектуре (далее – КГА), другие органы и организации по вопросу предоставления земельного участка, занимаемого гаражами граждан, в аренду для использования под комплекс гаражей, а также для самостоятельного строительства паркинга. В предоставлении земельного участка и в аренду, и для строительства отказано, в том числе со ссылкой на постановление № 54, которым земельный предоставлен ОАО «Соломон» для проведения изыскательских работ в целях определения возможности проектирования и строительства гостиницы.

В дальнейшем Правительство Санкт-Петербурга приняло решение путем издания постановления от 21.12.2010 № 1736 «О проектировании и строительстве гостиницы по адресу: Выборгский район, ул. Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул. Симонова)» о предоставлении земельного участка ОАО «Соломон» без проведения торгов, что, по мнению заявителя, не допустило, ограничило конкуренцию за право аренды земельного участка, нарушило права СПБОО «ЕДИНСТВО», а, следовательно, граждан-владельцев гаражей, на участие в торгах, что запрещено ст.15 Закона о защите конкуренции.

2. Процедура предоставления земельных участков в Санкт-Петербурге регламентирована Земельным Кодексом Российской Федерации (далее ЗК РФ), Законом Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления

объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга для строительства и реконструкции» (далее – Закон № 282-43) и изданным в их исполнение постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1592 «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о предоставлении объектов недвижимости для строительства и реконструкции» (далее - постановление № 1592). Постановление № 1592 утратило силу в связи с изданием [постановления](#) Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2010 № 1813 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости для строительства, реконструкции, приспособления для современного использования» (начало действия - 11.02.2011, далее постановление № 1813). Процедура, установленная постановлением № 1813, при предоставлении рассматриваемого земельного участка не применялась.

В соответствии с ч.1 ст.3 Закона № 282-43, решение о предоставлении объектов недвижимости для целей строительства и реконструкции принимается Правительством Санкт-Петербурга. В соответствии с ч.2, ч.5 ст.3 Закона № 282-43, объекты недвижимости предоставляются на торгах. В случае, когда объектом недвижимости является земельный участок, предметом торгов является земельный участок либо право заключения договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях.

В этой связи, применительно к ОАО «Соломон» и СПБОО «ЕДИНСТВО», претендовавшим на право аренды земельного участка в целях строительства (потенциальные инвесторы), нормативными актами, регулирующими их деятельность также является ЗК РФ, Федеральный закон от 25.02.99 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», гарантирующий всем субъектам инвестиционной деятельности обеспечение равных прав при осуществлении инвестиционной деятельности, а также предусматривающий применение антимонопольных мер при несоблюдении этих требований.

Таким образом, право предоставления земельных участков принадлежит органу исполнительной власти (Правительству Санкт-Петербурга) и оформляется соответствующим актом (постановлением). Следовательно, орган исполнительной власти своими решениями (актами) влияет на конкурентные отношения между инвесторами за объект инвестиций. Осуществление деятельности указанных хозяйствующих субъектов напрямую зависит от возможности и условий получения земельных участков (приобретения права на них) для строительства объектов недвижимости.

Пунктом 2 ч.1 ст.1 Закона о защите конкуренции определены организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе по недопущению, ограничению, устранению конкуренции органами государственной власти субъектов РФ, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями. Согласно ч.2 указанной статьи целями Закона о защите конкуренции являются, в том числе обеспечение свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии со ст.3 Закона о защите конкуренции, указанный закон регулирует отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и

пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют российские и иностранные юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления.

Статья 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам власти принимать акты и (или) совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Следовательно, принимаемые органами государственной власти субъектов РФ, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые ими действия (бездействие), в том числе в сфере земельных отношений, должны быть направлены на реализацию приведенных положений Закона о защите конкуренции.

Под конкуренцией понимается 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 ([статья 4](#) Закона о защите конкуренции).

При этом, органы власти, осуществляющие их функции организации, в силу своего статуса не являются участниками товарного рынка, но актами и действиями (бездействием) определяют условия доступа на товарные рынки и их функционирования, воздействуют на состояние конкуренции на товарных рынках.

В соответствии с разделом 8 «Определение барьеров входа на товарный рынок» Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», утверждённого приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 препятствия в отведении земельных участков, предоставлении производственных и иных помещений отнесены к барьерам входа на товарный рынок в форме административных ограничений.

Создание неравных условий предоставления земельных участков может необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а под недопущением конкуренции понимается такая ситуация, когда в результате принятия соответствующим органом власти акта и (или) осуществления им действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции, что запрещено п.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Фактически, как установила Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России, СПБОО «ЕДИНСТВО» была лишена возможности конкурировать за право аренды земельного участка для строительства на торгах.

3. Материалы дела №К03-117/12 свидетельствуют о следующем.

Согласно информации, представленной ГБУ «Управление инвестиций» в соответствии с установленной постановлением № 1592 процедурой, заявления о предоставлении указанного земельного участка для строительства объектов различного назначения по установленной процедуре подавали следующие

инвесторы:

ЗАО «Торус» (заявление от 27.06.2005) о предоставлении земельного участка площадью 7500 кв.м по адресу: Санкт-Петербург, Шувалово-Озерки, квартал 3, функциональное назначение – строительство многоэтажного паркинга. Отказано в рассмотрении 26.07.2005.

СПБОО «Единство» (заявление от 16.05.2007) о предоставлении земельного участка площадью 13378 кв.м по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, д.2, функциональное назначение – строительство торгово-выставочного комплекса с паркингом на 1 этаже.

ООО «Городской институт комплексного проектирования» (заявление от 11.07.2007) о предоставлении земельного участка площадью 12800 кв.м по адресу: Санкт-Петербург, квартал 3 Шувалово-Озерки по ул.Шостаковича, функциональное назначение – строительство многофункционального комплекса (паркинг, бизнес-центр, магазины).

ОАО «Соломон» (заявление от 27.09.2007) о предоставлении земельного участка площадью 45000 кв.м по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, квартал 3 района Шувалово-Озерки у пересечения ул.Симонова и ул.Шостаковича, функциональное назначение – строительство многофункционального комплекса (апартамент-отель, паркинг, детский сад и др. объекты социально-бытового комплекса).

До подачи ОАО «Соломон» заявления в ГУ «Управление инвестиций», Администрация Выборгского района Санкт-Петербурга (вне установленной постановлением № 1592 процедуры) письмом от 17.07.2007 № 13-3557/07 обратилась к губернатору Санкт-Петербурга с ходатайством о целевом предоставлении ОАО «Соломон» земельного участка в квартале 3 района Шувалово-Озерки, площадью 2, 25 га на пересечении улиц Симонова и Шостаковича для размещения многофункционального комплекса, включающего в себя: апартамент-отель, паркинг, детский сад-ясли и другие объекты социально-бытового назначения. На данном письме поставлена резолюция «Согласовано в части детского сада и др. объектов», а также резолюция губернатора Санкт-Петербурга «Вахмистрову А.И. Примите решение в установленном порядке».

Всем инвестиционным предложениям присвоен единый индивидуальный номер проекта 2425-ННГ-02, адрес земельного участка: Санкт-Петербург, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова).

По результатам рассмотрения полученных заявлений ГУ «Управление инвестиций» подготовило сводное заключение от 05.09.2007 № 4/12612/07, согласно которому площадь земельного участка, необходимого для реализации инвестиционного проекта составляет 12900 кв.м. В соответствии с Законом СПб от 22.12.2005 № 728-99 «О генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» функциональное назначение земельного участка – производственная зона (ГП) – предприятий IV и V классов вредности с включением объектов общественно-деловой застройки. Функциональное назначение и технико-экономические показатели объекта, а также оптимальный для его размещения земельный участок будут уточнены после разработки инженерно-градостроительного раздела документации. На основании

распоряжений Комитета по строительству от 03.02.2006 № 15, от 15.10.2006 № 424 ОАО «Соломон» разрабатывает проект планировки, совмещенный с проектом межевания. В сводном заключении указано, что заявления подлежат рассмотрению в порядке раздела 3 Положения, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1592, а также в соответствии с п.1.6.2 раздела 1 указанного Положения, адрес может быть включен в перечень объектов недвижимости, в отношении которых планируется проведение торгов на право строительства и реконструкции, либо конкурса на право подготовки документации для проведения торгов. В заключении обращено внимание на то, что после утверждения проекта планировки территории предоставление земельного участка возможно только через торги.

Несмотря на наличие нескольких инвестиционных предложений, постановлением № 54 земельный участок для проведения изыскательских работ предоставлен ОАО «Соломон».

На основании постановления № 54 с ОАО «Соломон» заключен договор от 29.02.2008 № 02/ЗКИ-06957 аренды земельного участка площадью 23775 кв.м, кадастровый номер <...> :36:5503:28 для проведения изыскательских работ. Срок действия по 28.01.2009. Согласно п.6.1. договора, договор прекращает свое действие по окончании его срока.

В соответствии с п.4.3.9 договора арендатор (ОАО «Соломон») обязан «после окончания срока действия договора передать участок арендодателю...», а в соответствии с п.4.3.10 - обязан «в течение 11 месяцев с момента вступления в силу настоящего договора разработать документацию согласно приложению 3 к договору о принципиальной возможности размещения, проектирования и строительства объекта недвижимости на участке, и обеспечить её передачу в течение 10 дней после окончания срока разработки документации государственному учреждению «Управление инвестиций».

В соответствии с [п.7 ст.22](#) ЗК РФ земельный участок может быть передан в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ на срок не более чем один год. При этом арендатор земельного участка в пределах срока договора аренды земельного участка обязан по требованию арендодателя привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешенным использованием; возместить убытки, причиненные при проведении работ; выполнить необходимые работы по рекультивации земельного участка, а также исполнить иные обязанности, установленные законом и (или) договором аренды земельного участка.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в определении от 24.09.2009 № ВАС-10996/09 указал: «В соответствии с [п.7 ст.22](#) ЗК РФ земельный участок может быть передан в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ на срок не более чем один год.

...договор аренды земельного участка для осуществления изыскательских работ не предоставляет арендатору впоследствии преимущественное право на получение этого земельного участка под строительство объекта недвижимости.

Наличие такого договора по смыслу действующего земельного законодательства

не исключает необходимости проведения органами публичной власти торгов с целью определения лица, которому соответствующий земельный участок будет предоставлен для строительства.»

Таким образом, проведение в соответствии с п.7 ст.22 ЗК РФ изыскательских работ, не является предварительным согласованием места размещения объекта, осуществляемым в соответствии со ст.ст.30,31 ЗК РФ.

Распоряжением КГА от 05.11.2008 № 291-пр утвержден проект границ земельного участка (без указания кадастрового номера), разработанный КГА, для предоставления на инвестиционных условиях, установлены градостроительные параметры участка – площадь 22748 кв.м, и вид разрешенного использования – строительство гостиницы. Распоряжением КГА от 19.01.2009 № 73 утвержден акт о выборе земельного участка по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова) общей площадью 22748 кв.м для строительства гостиницы. Срок действия акта – три года со дня вступления в силу распоряжения КГА, утверждающего акт.

В газете «Строительный Еженедельник» от 17.11.2008 № 45 (335) опубликовано сообщение о предстоящем предоставлении (использовании) земельного участка, в газете «Невское время» от 21.01.2009 № 8 (4276) опубликовано распоряжение КГА от 19.01.2009 № 73 и акт о выборе земельного участка.

11.02.2009 письмами №3 и №4 СПБОО «ЕДИНСТВО» обратилась в Администрацию Выборгского района СПб, КГА с просьбой о включении в целевую программу социального развития Выборгского района Санкт-Петербурга на 2009-2012 годы строительство многоэтажного гаража-стоянки для жителей района, членов организации вместо имеющихся гаражей-боксов. Данная просьба обоснована решением, принятым членами общественной организации на общем собрании. Кроме того в письме указано на то, что при проведении публичных слушаний по ВРЗ территории ограниченной Суздальским пр., пр.,Энгельса, ул.Шостаковича, ул.Симонова, жители Выборгского района и члены СПБОО «ЕДИНСТВО» единогласно высказались против строительства ОАО «Соломон» на данном земельном участке гостиничного комплекса и поддержали строительство многоэтажного гаража-стоянки (паркинга). СПБОО «ЕДИНСТВО» предложило несколько вариантов условий строительства паркинга.

Письмо КГА от 06.08.2009 № 1-4-44677/5 не содержит ответа на предложение СПБОО «ЕДИНСТВО». Вместе с тем, в письме КГА указано, что возможность строительства гостиницы на рассматриваемом земельном участке, определяется только по результатам разработанного и утвержденного проекта планировки совмещенного с проектом межевания. Публичные слушания по указанной проектной документации не проводились. Постановление Правительства Санкт-Петербурга об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории квартала, ограниченного Суздальским пр., пр., Энгельса, ул.Шостаковича и ул.Симонова, до настоящего времени не выпущено.

17 апреля 2009 СПБОО «ЕДИНСТВО» подала по установленной процедуре в ГУ «Управление инвестиций» заявление о предоставлении земельного участка площадью 14000 кв.м по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район,

ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова),  
функциональное назначение – строительство многоэтажного паркинга.  
Индивидуальный номер проекта 2425-ННГ-02.

Согласно заключению КГА от 08.05.2009 № 1-1-23072/5 «о возможности строительства», функциональное назначение земельного участка по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова) не определено. В соответствии с Законом СПб от 12.05.2008 № 274-44, земельный участок отнесен к функциональной зоне Д – зона всех видов общественно-деловой застройки с включением объектов жилой застройки и объектов инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны. В соответствии с Законом СПб от 04.02.2009 № 29-10, земельный участок отнесен к территориальной зоне ТД1-2\_2 – общественно-деловая подзона объектов многофункциональной общественно-деловой застройки и жилых домов в периферийных и пригородных районах города, расположенных вне зоны влияния Кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга и вылетных магистралей, с включением объектов инженерной инфраструктуры. Утвержденный проект планировки территории отсутствует, на основании распоряжения КГА от 29.08.2008 № 3258 ОАО «Соломон» разрабатывает указанный проект. В заключении указано, что на данном земельной участке возможно размещение объектов соответствующих видов использования, установленных градостроительным регламентом указанной территориальной зоны.

Фактически размещение гостиницы и многоэтажного гаража (паркинга) относится к основному виду разрешенного использования земельного участка, отнесенного к функциональной зоне Д и к территориальной зоне ТД1-2\_2.

ГУ «Управление инвестиций» подготовило сводное заключение от 21.07.2009 № 4/11782/09, согласно которому площадь земельного участка, необходимого для реализации инвестиционного проекта составляет 22748 кв.м. В заключении указано, что функциональное назначение и технико-экономические показатели объекта, а также оптимальный для его размещения земельный участок будут уточнены после разработки инженерно-градостроительного раздела документации. На основании распоряжения КГА от 29.08.2008 № 3258 ОАО «Соломон» разрабатывает проект планировки и проект межевания территории. Испрашиваемый земельный участок расположен в границах земельного участка, который на основании постановления № 54 предоставлен ОАО «Соломон» для проведения изыскательских работ. Также в сводном заключении указано, что заявление подлежит дальнейшему рассмотрению в порядке раздела 3 Положения, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1592 при условии признания утратившим силу постановления № 54, а также в соответствии с п.1.6.2 раздела 1 указанного Положения, адрес может быть включен в перечень объектов недвижимости, в отношении которых планируется проведение торгов на право строительства и реконструкции, либо конкурса на право подготовки документации для проведения торгов.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России отмечает, что на момент подготовки указанного сводного заключения (21.07.2009) срок действия договора аренды земельного участка, предоставленного ОАО «Соломон» на основании постановления № 54 для проведения изыскательских работ, истек (28.01.2009)

03.03.2010 письмом № 12 СПбОО «ЕДИНСТВО» обратилась в КГА с просьбой



согласовать заключение договора аренды земельного участка сроком на 3 года до определения правового статуса данного земельного участка, а также согласовать выделение земельного участка для проведения изыскательских работ с целью определения возможности строительства многоэтажного паркинга. К письму приложена копия сводного заключения ГУ «Управление инвестиций» от 21.07.2010.

На совещании с участием вице-губернатора Санкт-Петербурга (протокол от 30.09.2010 № 312) был рассмотрен вопрос № 4.4. о проектировании и строительстве гостиницы по адресу: Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова), ОАО «Соломон» и принято решение: согласовать представленный проект постановления Правительства Санкт-Петербурга. Информация о наличии заявлений иных потенциальных инвесторов в протоколе отсутствует.

На этом же совещании был рассмотрен вопрос 2.8. о согласовании проекта планировки с проектом межевания территории, ограниченной Суздальским пр., пр.,Энгельса, ул.Шостаковича, ул.Симонова, в Выборгском районе» и принято решение: согласовать представленный проект постановления Правительства Санкт-Петербурга.

На заседании Правительства Санкт-Петербурга (протокол от 21.12.2010 № 36) принят проект постановления Правительства Санкт-Петербурга «Об утверждении проекта планировки с проектом межевания территории, ограниченной Суздальским пр., пр.,Энгельса, ул.Шостаковича, ул.Симонова, в Выборгском районе». Постановление зарегистрировано за № 1757 от 21.12.2010.

На этом же заседании Правительства Санкт-Петербурга (протокол 21.12.2010 № 36) принят проект постановления Правительства Санкт-Петербурга «О проектировании и строительстве гостиницы по адресу: Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова)». Постановление зарегистрировано за № 1736 от 21.12.2010. Указанным постановлением земельный участок площадью 22748 кв.м, кадастровый номер <...> :36:5503:29, предоставлен ОАО «Соломон» для строительства гостиницы без проведения торгов.

На основании с п.2.2 постановления № 1736 с ОАО «Соломон» заключен договор аренды земельного участка на инвестиционных условиях № 02/ЗК-07876 от 10.06.2011.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России установила, а материалами дела №К03-117/12 подтверждено, что в период с 28.01.2009 (дата окончания срока действия договора аренды от 29.02.2008 № 02/ЗКИ-06957, заключенного между КУГИ и ОАО «Соломон» в целях проведения изыскательских работ) до 17.04.2009 (дата подачи СПбОО «ЕДИНСТВО» заявления в ГУ «Управление инвестиций»), решение о распоряжении объектом недвижимости - земельным участком принято не было.

Предоставление земельного участка для инженерных изысканий не связано с изъятием такого участка из владения других лиц и не влечет обязательную последующую передачу участка для целей строительства. Комиссией Санкт-Петербургского УФАС России установлено и сторонами не оспаривается, что после истечения срока действия договора аренды земельного участка от 29.02.2008 № 02/ЗКИ-06957, предоставленного ОАО «Соломон» для проведения изыскательских работ, на момент принятия [постановления](#) от 21.12.2010 № 1736 о предоставлении этой же организации земельного участка для строительства гостиницы, имелись иные инвестиционные предложения, в том числе от 17.04.2009 СПБОО «ЕДИНСТВО». Кроме того, имелся утвержденный проект планировки с проектом межевания территории.

Относительно доводов Правительства Санкт-Петербурга, что земельный участок предоставлялся ОАО «Соломон» по процедуре предварительного согласования места размещения объекта, позиция судов заключается в следующем (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.04.2011 по делу № А56-83070/2009, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.11.2011 по делу № 7638/11, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19.09.2010 № 4224/10).

В соответствии с [п.1 ст.30](#) ЗК РФ предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию: 1) без предварительного согласования мест размещения объектов; 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов по общему правилу осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со [ст.38](#) ЗК РФ ([пункт 2 статьи 30](#) ЗК РФ).

Детальный порядок предоставления земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта регламентирован в [п.4 ст.30](#) ЗК РФ.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в порядке, предусмотренном [п.5 ст.30](#) ЗК РФ. В этом случае на основании заявления от лица, заинтересованного в строительстве, уполномоченными органами принимается решение о предоставлении участка для строительства после обеспечения выбора подходящего земельного участка для размещения объекта и принятия в порядке, установленном [ст.31](#) ЗК РФ, решения о предварительном согласовании места его размещения, проведения работ по формированию земельного участка и присвоения ему кадастрового номера.

В силу правила [п.1 ст.31](#) ЗК РФ каждый гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства объекта нежилого назначения, имеют право обратиться с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта в соответствующий орган местного самоуправления, который обязан обеспечить

такой выбор.

По смыслу положений [п.3 ст.31](#) ЗК РФ об обязательном публичном информировании населения о возможном предоставлении конкретного земельного участка под строительство объекта нежилого назначения с предварительным согласованием места его размещения заинтересованные лица не лишены возможности подать заявления о предоставлении им того же земельного участка, даже зная о наличии иных претендентов. На этой стадии населением могут быть заявлены возражения против размещения конкретного объекта, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения.

При этом ЗК РФ не ограничивает существование указанного права во времени моментом обращения первого из заинтересованных лиц с заявлением в уполномоченный орган и не устанавливает каких-либо критериев приоритета или отбора при множественности претендентов.

Фактически, на публичных слушаниях (протокол от 01.12.2008) населением заявлены возражения против размещения на рассматриваемом земельном участке гостиницы, и поддержано размещение на нем паркинга, а СПБОО «ЕДИНСТВО» 17.04.2009 подано заявление в ГУ «Управление инвестиций» о предоставлении земельного участка для строительства паркинга (основной вид размещенного использования).

Вместе с тем, поскольку земельный участок можно предоставить только одному из претендентов, то лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным [ст.31](#) ЗК РФ, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в [постановлении](#) от 19.09.2010 № 4224/10, «в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам [п.4 ст.30](#) ЗК РФ. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в [п.11 ст.1](#) ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу».

Применительно к рассмотренным обстоятельствам Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России установила, что к моменту принятия [постановления](#) № 1736, которым спорный участок предоставлен для строительства ОАО «Соломон» имелись иные инвестиционные предложения, в том числе СПБОО «ЕДИНСТВО». При этом, предоставление испрашиваемого земельного участка ОАО «Соломон» для проведения изыскательских работ фактически расценивалось уполномоченными органами как обстоятельство, исключающее возможность для СПБОО «ЕДИНСТВО» получить право аренды земельного участка в целях реализации инвестиционного проекта.

В обоснование своей позиции Правительство Санкт-Петербурга сослалось на положения [подпункта 3 пункта 4 статьи 3-1](#) Закона № 282-43, согласно которому основанием для отклонения содержащегося в заявлении предложения является

принятое ранее даты подачи заявления решение о распоряжении объектом недвижимости.

Вместе с тем, земельным законодательством не предусмотрена обязательная и безусловная взаимосвязь между предоставлением земельного участка для проведения изыскательских работ и процедурой его передачи под цели строительства. Предоставление земельного участка для проведения изыскательских работ в аренду, срок которой ограничен законом, препятствием к рассмотрению в установленном порядке предложений потенциальных инвесторов, а, равно как и выставления земельного участка на торги по окончании срока действия договора аренды, не является.

Согласно [пункту 1 статьи 38](#) ЗК РФ предметом торгов может быть сформированный в соответствии с [подпунктом 1 пункта 4 статьи 30](#) названного Кодекса земельный участок с установленными границами. В силу данной [нормы](#) проведение работ по формированию земельного участка включает определение его разрешенного использования. Под формированием земельного участка следует понимать установление границ земельного участка на местности (межевание земельного участка), что предусмотрено [пунктом 1 статьи 32](#) ЗК РФ.

Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами ([статья 11.1](#) Земельного кодекса Российской Федерации).

По смыслу положений ЗК РФ и Федерального [закона](#) от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее - Федеральный закон № 221-ФЗ), земельный участок считается сформированным, если в его отношении проведен государственный кадастровый учет.

[Статья 7](#) Федерального закона № 221-ФЗ предусматривает определенный перечень уникальных характеристик земельного участка, которые в обязательном порядке должны отражаться в государственном кадастре недвижимости: вид объекта недвижимости (земельный участок); кадастровый номер и дата внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости; описание местоположения границ объекта недвижимости; площадь, определенная с учетом установленных в соответствии с Федеральным [законом](#) № 221-ФЗ требований. Данные характеристики позволяют идентифицировать конкретный земельный участок. Если вышеуказанные характеристики земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, земельный участок следует считать сформированным.

Согласно кадастровому паспорту земельного участка (выписка из государственного кадастра недвижимости) от 04.03.2009 № 164 в государственный кадастр недвижимости внесен кадастровый номер земельного участка по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова)». кад.№ 78:36:5503:29, Дата внесения номера в государственный реестр недвижимости 04.032009. Разрешенное использование – для размещения гостиниц. Обладатели прав на земельный участок отсутствуют. Кроме того, о сформированности спорного земельного участка свидетельствует изданное одновременно (21.12.2010) с постановлением № 1736, постановление № 1757.

Федеральный [закон](#) № 221-ФЗ такую характеристику земельного участка как вид разрешенного использования относит к дополнительным сведениям, а значит, если уникальные характеристики земельного участка остаются неизменными, его следует считать сформированным независимо от того, изменяется ли вид разрешенного использования земельного участка.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России отмечает, что, как следует из материалов дела №К03-117/12, спорный земельный участок площадью кв.22748 кв.м кад.№ 78:36:5503:29 не являлся предметом договора аренды с ОАО «Соломон», поскольку договор от 29.02.2008 № 02/ЗКИ-06957 был заключен в отношении иного земельного участка площадью 23775 кв.м с кадастровым номером 78:36:5503:28 и к моменту заявления СПБОО «ЕДИНСТВО» (от 17.04.2009) указанный договор аренды был прекращен, а решение о предоставлении земельного участка не принято.

Таким образом, фактически, спорный земельный участок был сформирован и не закреплен за гражданином или юридическим лицом, следовательно, его предоставление для строительства должно быть осуществлено в соответствии с [п.6 ст.30](#) ЗК РФ посредством проведения торгов (аукциона).

Правительство Санкт-Петербурга, в нарушение [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции, не обеспечило конкуренции на стадии предоставления спорного земельного участка для строительства, что создало преимущественные условия деятельности ОАО «Соломон» и необоснованные препятствия осуществлению деятельности другим хозяйствующим субъектам - СПБОО «ЕДИНСТВО».

Вместе с тем, допускаемая в силу [подпункта 3 пункта 4 статьи 30](#) ЗК РФ передача земли в аренду без проведения торгов обусловлена поступлением после предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемого для передачи участка только одной заявки от заинтересованных лиц. Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России установила, что после предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемого для передачи земельного участка (17.11.2008, 21.01.2009) по установленной постановлением № 1592 процедуре в ГУ «Управление инвестиций» поступило только одно заявление – СПБОО «ЕДИНСТВО» (17.04.2009).

В соответствии с инвестиционными условиями, установленными ОАО «Соломон» при проектировании и строительстве гостиницы (приложение к постановлению № 1736), инвестору надлежит за счет собственных средств решить все имущественно-правовые вопросы, связанные с реализацией проекта, в том числе с владельцами гаражей, расположенных на земельном участке по адресу: Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова).

В материалы дела №К03-117/12 ОАО «Соломон» представлены Соглашения о выплате денежной компенсации, заключенные в гражданами-владельцами гаражей, согласно которым гражданин обязуется освободить принадлежащий ему гараж, а ОАО «Соломон» обязуется передать гражданину денежные средства в размере, определенном соглашением, и осуществить за свой счет

демонтаж гаража. Также представлен список лиц, получивших по состоянию на 24.09.2012 денежные компенсации, который свидетельствует о том, что из 407 граждан-владельцев гаражей компенсации получили 170 человек.

Ранее, 19.03.2008, Администрация Выборгского района Санкт-Петербурга обратилась к губернатору Санкт-Петербурга с просьбой о целевом предоставлении ОАО «Соломон» земельного участка по адресу: Выборский район, Суздальский пр., (севернее д.10, лит.А по ул.Прокофьева) для строительства паркинга, мотивируя ходатайство тем, что постановлением № 54 ОАО «Соломон» предоставлен земельный участок, частично занятый гаражами боксового типа, то земельный участок необходим для решения имущественно-правовых вопросов с владельцами гаражей.

16.06.2008 ОАО «Соломон» подало в ГУ «Управление инвестиций» заявление о предоставлении земельного участка площадью 20000 кв.м по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, квартал 7 Шувалово-Озерки, Суздальский пр., 11, функциональное назначение – строительство паркинга (многоэтажной автостоянки). Заявления иных потенциальных инвесторов в ГУ «Управление инвестиций» не поступали. По результатам рассмотрения указанного заявления издано постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.05.2009 № 593 «О проведении изыскательских работ на земельном участке, расположенном по адресу: Выборгский район, Суздальский пр., участок 1 (севернее дома № 10, литера А, по ул. Прокофьева)» для строительства паркинга.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать в действиях Правительства Санкт-Петербурга нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в недопущении конкуренции на рынке инвестиционно-строительных услуг (работ) при предоставлении ОАО «Соломон» без проведения торгов права аренды земельного участка по адресу: Санкт-Петербург, Выборгский район, ул.Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул.Симонова) путем принятия постановления Правительства Санкт-Петербурга от 21.12.2010 № 1736 «О проектировании и строительстве гостиницы по адресу: Выборгский район, ул. Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул. Симонова)».

2. Предписание не выдавать в связи с тем, что оно может затронуть права и законные интересы граждан-владельцев гаражей, заключивших с ОАО «Соломон» Соглашения о выплате денежной компенсации, что является одной из мер защиты прав жителей Санкт-Петербурга, являющихся владельцами гаражей, а также воспрепятствовать иным гражданам-владельцам гаражей заключить аналогичные Соглашения с ОАО «Соломон».

3. Прекратить рассмотрение дела №К03-117/12 в части предоставления земельных участков путем издания постановлений Правительства Санкт-Петербурга от 23.01.2008 № 54 «О проведении изыскательских работ на земельном участке, расположенном по адресу: Выборгский район, ул. Шостаковича, участок 1 (восточнее пересечения с ул. Симонова)» и от 26.05.2009 № 593 «О проведении изыскательских работ на земельном участке, расположенном по адресу: Выборгский район, Суздальский пр., участок 1 (севернее дома № 10, литера А, по ул. Прокофьева)».

Председатель Комиссии

А.Н.Беляев

Члены Комиссии

Е.И. Асташенкова

Ю.Н.Жуков

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