

- Решение по
- **делу № 102-07/15 о нарушении антимонопольного**
-

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена «02» июня 2016 года.

- полном объеме решение изготовлено «17» июня 2016 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя

Комиссии:

- заместителя руководителя Челябинского УФАС России;

Членов

Комиссии:

- начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;
- главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

рассмотрев дело № 102-07/15 по признакам нарушения Комитетом по управлению имуществом и земельным отношениям г. Челябинска (ул. Тимирязева, 36, г. Челябинск, 454113; далее – КУИЗО) частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в нарушении антимонопольного законодательства при организации и проведении аукциона на право на заключения договоров о комплексном освоении территории и об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса земельных участков, расположенных по адресам: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон № 19-1, г. Челябинск, Тракторозаводской район, жилой район Чурилово, микрорайон № 1, ул. Зальцмана, в присутствии на заседании:

- <...> – представителя КУИЗО на основании доверенности от 11.04.2016 № 9691;

- <...> - представителя Главного управления архитектуры и

градостроительства Администрации города Челябинска (далее - ГУАГ) на основании доверенности б/н от 15.12.2015;

- <...> - представителя ООО «КПД Заказчик» на основании доверенности б/н от 10.12.2013;

- <...> - представителя ООО «КПД Заказчик» на основании доверенности б/н от 01.12.2015;

- <...> - представителя ОА «ЮУ КЖСИ» на основании доверенности № 55 от 13.04.2016,

руководствуясь [статьей 48.1](#) Закона о защите конкуренции,

У С Т А Н О

В Челябинское УФАС России поступило обращение ООО «ИнвестПром» (далее – Заявитель) на неправомерные действия КУИЗО при организации и проведении аукциона на право заключения договора о комплексном освоении территории, а также об освоении территории земельных участков, расположенных по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон № 19-1, г. Челябинск, Тракторозаводской район, жилой район Чурилово, микрорайон № 1, ул. Зальцмана, извещение № 230715/0123135/01, лоты 1 и 3 (далее – Аукцион, торги). В заявлении ООО «ИнвестПром» указано на нарушение организатором торгов статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, Прокуратурой города Челябинска в адрес антимонопольного органа направлено для рассмотрения по существу заявления ООО «ИнвестПром» по вопросу направления искового заявления в Арбитражный суд Челябинской области о признании недействительными договоров о комплексном освоении территории, об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, договоров аренды соответствующих земельных участков и применении последствий недействительности сделок.

КУИЗО представлены письменные пояснения и на заседании Комиссии представителем пояснено следующее.

Извещение о проведении торгов подготовлено в соответствии с градостроительным законодательством, в связи с чем содержит сведения и информацию, предусмотренные действующим законодательством.

Минимальный объем ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного

строительства в эксплуатацию при проведении торгов устанавливался в соответствии с информацией, представленной организатору торгов ГУАГ, КУИЗО расчет указанного показателя не осуществлялся.

Значения о минимальной общей площади жилых помещений, соответствующих условиям отнесения к жилью экономического класса и подлежащих продаже или передаче на условиях, предусмотренных договором об освоении территории или договором о комплексном освоении территории, право на заключение которых является предметом аукциона, определены в соответствии с Протоколом заседания комиссии по отбору земельных участков для реализации программы «Жилье для российской семьи» № 1 от 21.05.2015.

На основании изложенного, КУИЗО полагает, что в действиях органа местного самоуправления отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства, в том числе статьи 17 Закона о защите конкуренции.

ГУАГ представлены письменные пояснения и на заседании Комиссии представителем пояснено следующее.

Расчет площади многоквартирного дома или жилого дома блокированной застройки, которые могут быть построены на предоставляемых по результатам торгов земельных участках, производился в соответствии с Генеральным планом города Челябинска, утвержденным решением Челябинской городской Думы от 30.12.2003 № 32/3, и СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Указанный расчет не осуществлялся в соответствии с максимальными значениями предельных параметров разрешенного строительства, предусмотренных градостроительным регламентом.

На основании изложенного, ГУАГ полагает, что в действиях органа местного самоуправления отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства, в том числе статьи 17 Закона о защите конкуренции.

ООО «КПД Заказчик», привлеченное к участию в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства в качестве заинтересованного лица, представлены письменные пояснения и на заседании Комиссии представителями пояснено следующее.

По мнению ООО «КПД Заказчик», действия организатора торгов, выразившиеся в неуказании в извещении о проведении торгов обязательных сведений, предусмотренных градостроительным законодательством, не могут быть расценены как нарушение антимонопольного законодательства, поскольку указанные сведения не являются существенными, и их отсутствие в извещении не могло привести к ограничению конкуренции или созданию

преимущественных условий участия в торгах отдельным хозяйствующим субъектам.

Объем ввода жилья экономического класса установлен в извещении о проведении торгов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», Протоколом заседания комиссии по отбору земельных участков для реализации программы «Жилье для российской семьи» № 1 от 21.05.2015, Распоряжениями Администрации от 22.07.2015 № 7915 и от 22.07.2015 № 7914.

ООО «КПД Заказчик» полагает, что требования к участникам Аукциона следует применять с учетом Постановления Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404. Оснований для применения иных параметров объема ввода жилья при определении требований к застройщикам у органа местного самоуправления не имелось.

При этом ООО «КПД Заказчик» указывает, что участие в Аукционе по лоту 1 приняло незначительное количество претендентов, по лоту 2 подана только одна заявка на участие в торгах.

ООО «КПД Заказчик» также отмечает, что у Заявителя по делу отсутствует реальный интерес в отношении проведенного Аукциона.

В связи с указанным, по мнению ООО «КПД Заказчик», в действиях органа местного самоуправления отсутствуют нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции.

ОА «ЮУ КЖСИ», привлеченное к участию в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства в качестве заинтересованного лица, представлены письменные пояснения и на заседании Комиссии представителями пояснено следующее.

Потенциально принять участие в Аукционе по лоту 1 могло большее количество застройщиков, которые смогли бы подтвердить объем ввода в эксплуатацию жилья за три года, предшествующие дате окончания подачи заявок на участие в торгах, не менее чем 41 418 кв. м (при условии расчета в требований к участникам исходя из документации по планировке территории, утвержденной Постановлением Администрации от 28.01.2013 № 31-п). Действиями организатора торгов был ограничен доступ к участию в торгах более широкому кругу участников, что, по мнению ОА «ЮУ КЖСИ», могло привести к ограничению конкуренции.

Рассмотрев материалы дела, выслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив письменные пояснения, Комиссия пришла к следующим выводам.

Распоряжением Администрации города Челябинска от 22.07.2015 № 7915 принято решение о проведении аукциона на право заключения договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса (далее – договор о комплексном освоении территории) земельного участка, расположенного по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон 19-1 (лот 1).

Распоряжением Администрации города Челябинска от 22.07.2015 № 7914 принято решение о проведении аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса (далее – договор об освоении территории) земельного участка, расположенного по адресу: г. Челябинск, Тракторозаводской район, жилой район Чурилово, микрорайон № 1, ул. Зальцмана (лот 3).

В соответствии с пунктом 1 указанных Распоряжений Администрации города Челябинска КУИЗО поручено организовать проведение Аукциона.

На официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов – www.torgi.gov.ru, 23 июля 2015 года опубликовано извещение № 230715/0123135/01 (лоты 1 и 3) о проведении аукциона на право на заключения:

- договора о комплексном освоении территории земельного участка, расположенного по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон № 19-1;

- договора об освоении территории земельного участка, расположенного по адресу: г. Челябинск, Тракторозаводской район, жилой район Чурилово, микрорайон № 1, ул. Зальцмана,

29 июля 2015 года извещение о проведении Аукциона опубликовано в газете «Вечерний Челябинск» № 57 (11868).

Извещения о проведении Аукциона в отношении лота 1 и 3 подписаны председателем КУИЗО.

В соответствии с извещениями о проведении торгов, дата начала приема заявок на участие в торгах – 24.07.2015, дата окончания приема заявок на участие в торгах – 19.08.2015, дата проведения Аукциона 24.08.2015.

Начальная цена предмета Аукциона (цена за один квадратный метр общей площади жилых помещений) составляет 35 000, 00 рублей.

Срок аренды земельного участка - 5 лет (лот 1), 3 года (лот 3).

Администрацией города Челябинска и ООО «КПД Заказчик» заключены договоры о комплексном освоении территории, а также об освоении территории б/н от 04.09.2015 в отношении земельных участков, расположенных по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон № 19-1, г. Челябинск, Тракторозаводской район, жилой район Чурилово, микрорайон № 1, ул. Зальцмана.

КУИЗО с ООО «КПД Заказчик» заключены договоры аренды земельных участков для комплексного освоения территории и для освоения территории № 013984-К-2015 и 13985-К-2015 от 04.09.2015 соответственно.

В ходе рассмотрения документов и материалов Комиссией установлено следующее.

1. Согласно части 1 статьи 46.7 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) решение о проведении аукциона на право заключения договора об освоении территории или договора о комплексном освоении территории принимается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на заключение данных договоров в соответствии с ГрК РФ.

В соответствии с частью 3 статьи 46.7 ГрК РФ исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления определяют начальную цену предмета аукциона и условия договора об освоении территории или договора о комплексном освоении территории, а также вправе установить требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе и размер такого обеспечения.

Согласно части 4 статьи 46.7 ГрК РФ организатор аукциона устанавливает время, место и порядок проведения аукциона, форму и сроки подачи заявок на участие в аукционе, величину снижения начальной цены предмета аукциона ("шаг аукциона").

Участниками аукциона могут быть юридические лица, соответствующие требованиям, указанным в статье 46.8 ГрК РФ (часть 5 статьи 46.7 ГрК РФ).

Частью 8 статьи 46.7 ГрК РФ определен перечень сведений, которые должны содержаться в извещении о проведении аукциона.

Согласно части 9 извещение о проведении аукциона размещается организатором аукциона на официальном сайте в сети «Интернет» не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона, а также обеспечивается опубликование извещения о проведении аукциона в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов уставом поселения, городского округа, по месту нахождения указанного в этом извещении земельного участка.

При этом согласно части 10 статьи 46.7 ГрК РФ обязательными приложениями

к размещенному на официальном сайте в сети «Интернет» извещению о проведении аукциона являются:

- 1) проект договора об освоении территории или договора о комплексном освоении территории;
- 2) проект договора аренды земельного участка, предоставляемого для освоения территории или для комплексного освоения территории;
- 3) проект договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения в случае проведения аукциона на право заключения договора об освоении территории.

Требования к договорам об освоении территории, а также о комплексном освоении территории определены соответственно статьями 46.5 и 46.6 ГрК РФ.

1.1. В соответствии с пунктом 5 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ извещение о проведении аукциона должно содержать место, дату, время и порядок проведения аукциона.

В извещении о проведении Аукциона, размещенном на официальном сайте торгов www.torgi.gov.ru и утвержденном организатором торгов (далее – извещение о проведении Аукциона), указано, что порядок проведения торгов регламентируется статьей 46.7 ГрК РФ. Вместе с тем, ссылка на данную норму не исключает обязанность организатора торгов указать в извещении о проведении торгов обязательные сведения о порядке проведения аукциона, предусмотренные градостроительным законодательством.

Таким образом, организатором торгов в нарушение пункта 5 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ в извещении о проведении торгов не указана информация о порядке проведения аукциона.

1.2. В соответствии с пунктом 10 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ извещение о проведении аукциона должно содержать форму заявки на участие в аукционе, порядок приема заявок, адрес места приема заявок, даты и время начала и окончания приема заявок на участие в аукционе.

Согласно части 12 статьи 46.7 ГрК РФ для участия в аукционе заявители представляют в установленный извещением о проведении аукциона срок следующие документы:

- 1) заявка на участие в аукционе по установленной в извещении о проведении аукциона форме. В случае, если установлено требование об обеспечении заявки на участие в аукционе, в заявке должны быть указаны банковские реквизиты счета для возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе;

2) документы, указанные в частях 6 и 7 статьи 46.8 ГрК РФ;

3) документы, подтверждающие внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, в случае, если установлено требование об обеспечении заявки на участие в аукционе.

Извещение о проведении Аукциона не содержит сведений о порядке приема заявок, в том числе сведений о перечне документов, представляемых для участия в торгах, в соответствии с частью 12 статьи 46.7 ГрК РФ; порядка возврата заявки, поступившей после истечения срока приема заявок, отзыва заявки, оформления заявок.

1.3. В соответствии с пунктом 11 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ извещение о проведении аукциона должно содержать размер и порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, банковские реквизиты счета организатора аукциона для перечисления указанных денежных средств, если решением о проведении аукциона предусмотрено требование об обеспечении заявки на участие в аукционе.

Из содержания пункта 2 части 7 статьи 46.7 ГрК РФ следует, что денежные средства в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе должны поступить на дату рассмотрения заявок на участие в аукционе, непоступление денежных средств на указанную дату является основанием для отказа в допуске к участию в торгах.

В извещении о проведении Аукциона указано, что обеспечение заявки на участие в Аукционе составляет 1 771 664, 57 рублей (лот 1) и 888 398, 26 рублей (лот 3), которые вносятся в валюте Российской Федерации на указанный счет организатора и должны поступить до дня окончания приема документов для участия в аукционе.

Поскольку датой окончания приема заявок на участие в торгах является 19.08.2015 (до 17 часов 00 минут), то из буквального толкования положений извещения о проведении торгов следует, что последний день поступления денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе – 18.08.2015, при условии, что дата рассмотрения заявок на участие в Аукционе 20.08.2015. В связи с чем, организатором торгов фактически сокращен срок приема заявок на участие в торгах, установленный извещением о проведении торгов.

Таким образом, порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, установленный организатором торгов в извещении о проведении Аукциона, не соответствует положениями статьи 46.7 ГрК РФ и может привести к сокращению срока подачи заявок на участие в торгах, определенному в извещении.

1.4. Согласно пункту 1 части 10 статьи 46.7 ГрК РФ обязательными приложениями к размещенному на официальном сайте в сети «Интернет»

извещению о проведении аукциона является проект договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса.

В соответствии с пунктом 8 части 4 статьи 46.6 ГрК РФ в договоре о комплексном освоении территории должно содержаться обязательство сторон данного договора обеспечить строительство на земельном участке, в отношении которого заключен данный договор, или на земельных участках, образованных из такого земельного участка, объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур в соответствии с проектом планировки территории, и ввод указанных объектов в эксплуатацию, максимальные сроки выполнения этого обязательства.

Согласно пункту 6.2.5 проекта договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, являющегося приложением к извещению о проведении торгов (лот 1), застройщик обязуется обеспечить строительство на земельном участке или на земельных участках, образованных из земельного участка, объектов инженерной, коммунальной инфраструктуры в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории, а также ввод указанных объектов в эксплуатацию в срок действия данного договора. Согласно пункту 2.1 проекта договора он действует в течение 5 лет с даты подписания.

Согласно пункту 6.1.4 проекта договора о комплексном освоении территории Администрация города Челябинска обязуется осуществить строительство объектов социального назначения, а также дорог в сроки, предусмотренные соответствующими адресными программами Администрации города Челябинска.

Указание на то, что сроки выполнения таких обязательств предусмотрены соответствующими адресными программами органа местного самоуправления, не позволяет сделать вывод об установлении в проекте договора сведений о конкретных максимальных сроках выполнения обязательств по строительству объектов социального назначения и транспортной инфраструктуры и вводу их в эксплуатацию.

Таким образом, проект договора о комплексном освоении территории (лот 1) не содержит максимальных сроков выполнения обязательства органа местного самоуправления по обеспечению строительства на земельном участке (земельных участках, образованных из такого земельного участка) объектов транспортной и социальной инфраструктур в соответствии с проектом планировки территории и ввода указанных объектов в эксплуатацию, что не соответствует пункту 8 части 4 статьи 46.6 ГрК РФ.

1.5. В соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 46.6 ГрК РФ в договоре о комплексном освоении территории должно содержаться обязательство сторон данного договора осуществить на земельном участке, или на земельных участках, образованных из указанного земельного участка, предусмотренные данным договором мероприятия по благоустройству, в том

числе озеленению, и сроки их осуществления.

- 6.2.4 проекта договора о комплексном освоении территории (лот 1) застройщик обязан осуществить на земельном участке или на земельных участках, образованных в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, мероприятия по благоустройству, в том числе озеленению в срок действия настоящего договора.

Вместе с тем, из буквального толкования пункта 4 части 4 статьи 46.6 ГрК РФ следует, что такие обязательства должны быть установлены для всех сторон данного договора. Однако обязанности по осуществлению мероприятий по благоустройству, в том числе озеленению, на земельном участке (земельных участках) на орган местного самоуправления в соответствии с данным проектом договора не возложены.

Более того, договором о комплексном освоении территории должны быть предусмотрены мероприятия по благоустройству, в том числе озеленению, и сроки их осуществления. При этом перечень указанных мероприятий со сроками их осуществления в рассматриваемом проекте договора (лот 1) не установлен.

Таким образом, проект договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, являющийся приложением к извещению о проведении торгов (лот 1), не соответствует пункту 4 части 4 статьи 46.6 ГрК РФ.

1.6. Согласно пункту 2 части 10 статьи 46.7 ГрК РФ обязательным приложением к размещенному на официальном сайте в сети «Интернет» извещению является проект договора аренды земельного участка, предоставляемого для освоения территории или для комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса.

Пунктом 2 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ установлено, что извещение о проведении аукциона должно содержать сведения о земельном участке, предоставляемом для освоения (комплексного освоения) территории.

Из системного толкования указанных норм следует, что к извещению о проведении аукциона должен быть приложен проект договора аренды определенного извещением о проведении торгов земельного участка.

Вместе с тем, в проектах договоров аренды земельных участков для комплексного освоения территории и освоения территории, являющихся приложением к торгам, отсутствуют сведения о конкретных земельных участках, сроке договоров аренды, размере арендной платы.

Таким образом, действия организатора торгов по размещению на официальном сайте торгов в приложении к извещению проектов договоров аренды земельных участков, не содержащих существенных условий таких

договоров, в том числе сведений о земельном участке, сроке аренды земельного участка, размере арендной платы, не соответствуют пункту 2 части 10 статьи 46.7 ГрК РФ.

Необходимо отметить, что пунктом 4.4.1 проекта договора аренды земельного участка по лоту 1 установлена обязанность арендатора выполнить работы по обустройству территории земельного участка посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность либо в собственность ресурсоснабжающих или иных организаций, а также выполнить условия такой передачи в сроки, предусмотренные графиком осуществления мероприятий по освоению участка и договором о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса.

При этом проект договора аренды земельного участка по лоту 1, извещение о проведении торгов не содержат порядка осуществления такой передачи объектов инженерной инфраструктуры, в том числе случаи их передачи в государственную или муниципальную собственность либо в собственность ресурсоснабжающих или иных организаций, а также сведений о том, на какой основе (платной или безвозмездной) будут переданы данные объекты.

Отсутствие обязательных сведений, предусмотренных градостроительным законодательством, в извещении о проведении торгов может привести к несению претендентами на участие в торгах дополнительных временных и финансовых затрат в связи с необходимостью получения такой информации иными способами, не из извещения о проведении торгов. Более того, отдельные хозяйствующие субъекты могут принять решение об отказе от участия в таких торгах ввиду отсутствия обязательной информации в извещении о проведении торгов.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе к нарушению порядка определения победителя торгов.

Наряду с установленными частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции запретами при проведении торгов, если организаторами торгов являются органы местного самоуправления, запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах (часть 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, действия КУИЗО по утверждению извещений о проведении торгов, не содержащих обязательных сведений, предусмотренных действующим законодательством, в том числе информации о порядке

проведения аукциона, о порядке приема заявок, в том числе сведений о перечне документов, представляемых для участия в торгах, порядке возврата заявки, поступившей после истечения срока приема заявок, отзыва заявки, оформления заявок; по сокращению срока подачи заявок на участие в торгах, определенному в извещении; а также размещению в составе извещения о проведении торгов проектов договоров, не соответствующих градостроительному законодательству, могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении Аукциона, в том числе ввиду уменьшения количества участников торгов, что противоречит частям 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 46.8 ГрК РФ участником аукциона на право заключения договора о комплексном освоении территории, за исключением случаев определения иных требований к участникам аукциона Правительством Российской Федерации, может быть признано юридическое лицо, осуществляющее деятельность в качестве застройщика не менее чем три года при условии, что совокупный объем ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию за последние три года, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, составляет не менее чем минимальный объем ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, установленный в соответствии с частью 4 или 5 указанной статьи и предусмотренный извещением о проведении аукциона.

Согласно части 4 статьи 46.8 ГрК РФ минимальный объем ввода многоквартирных домов или жилых домов блокированной застройки в эксплуатацию при проведении аукциона на право заключения договора об освоении территории определяется как максимальная площадь многоквартирного дома или жилого дома блокированной застройки, которые могут быть построены на предоставляемом по результатам такого аукциона земельном участке в соответствии с максимальными значениями предельных параметров разрешенного строительства, предусмотренных градостроительным регламентом.

Согласно части 5 статьи 46.8 ГрК РФ минимальный объем ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки и (или) объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию при проведении аукциона на право заключения договора о комплексном освоении территории определяется как отношение максимальной площади многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки и (или) объектов индивидуального жилищного строительства, которые могут быть построены в границах территории, подлежащей комплексному освоению, в соответствии с максимальными значениями предельных параметров

разрешенного строительства, предусмотренных градостроительным регламентом, к сроку, на который заключается данный договор.

Пунктом 1 части 6 статьи 46.8 ГрК РФ установлен перечень документов, представляемых заявителями в целях подтверждения выполнения предусмотренных пункта 1 части 1 статьи 46.8 ГрК РФ требований к участникам аукциона.

В пункте 1.1 извещений о проведении торгов установлено требование об осуществлении юридическим лицом деятельности в качестве застройщика не менее чем три года при условии, что совокупный объем ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию за последние три года, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, составляет не менее чем минимальный объем ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, предусмотренный извещением о проведении аукциона: по лоту № 1 в размере 164 000,00 кв.м, по лоту № 3 – 18 420 кв.м.

Согласно письменным пояснениям КУИЗО указанные значения установлены организатором торгов на основании сведений, представленных ГУАГ.

Так, ГУАГ в адрес КУИЗО направлен расчет строительства минимального количества жилья эконом-класса в микрорайоне 19-1 в Центральном районе города Челябинска, которое составляет 164 000,00 кв.м (письмо от 22.06.2015 № 40-9294Шт). К указанному письму приложена схема рассматриваемой территории с указанием технико-экономических показателей, согласно которой показатель «площадь жилья» на рассматриваемом земельном участке составляет 164 000,00 кв.м.

В соответствии с письмом ГУАГ (письмо от 09.04.2015 № 40-4644/гп) в микрорайоне № 1 жилого района Чурилово Тракторозаводского района города Челябинска предполагается строительство трех жилых домов, общая площадь квартир в которых составляет 18 420 кв.м (5644 кв.м, 7132 кв.м, 5644 кв.м).

Протоколом заседания комиссии по отбору земельных участков для реализации программы «Жилье для российской семьи» № 1 от 21.05.2015 определен объем ввода жилья экономического класса в эксплуатацию на рассматриваемых земельных участках в размере 164 тыс. кв.м и 18 тыс. кв.м соответственно.

Кроме того, ГУАГ в письменных пояснениях от 01.02.2016 № 40-1050/юр представлен расчет указанных значений, который производился исходя из показателей жилищной обеспеченности (кв.м/чел.), плотности населения. При этом из указанных пояснений следует, что ГУАГ определялась величина жилищного фонда, то есть рассчитывалась площадь только жилых

помещений.

Вместе с тем, площадь жилищного фонда не является максимальной площадью многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки и (или) объектов индивидуального жилищного строительства, которые могут быть построены в границах территории, подлежащей освоению, в том числе комплексному.

Более того, положения градостроительного законодательства предусматривают расчет максимальной площади домов, которые могут быть построены в границах территории, подлежащей комплексному освоению, в соответствии с максимальными значениями предельных параметров разрешенного строительства, предусмотренных градостроительным регламентом.

В соответствии с пунктом 9 статьи 1 ГрК РФ градостроительный регламент - это устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Согласно пункту 8 статьи 1 ГрК РФ градостроительные регламенты устанавливаются правилами землепользования и застройки.

Согласно пояснениям ГУАГ (письмо исх. от 23.03.2016 № 40-3596/юр), расчет рассматриваемых показателей не производился в соответствии с максимальными значениями предельных параметров разрешенного строительства, предусмотренных градостроительным регламентом, поскольку параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, утвержденные Правилами землепользования и застройки муниципального образования «Челябинский городской округ» (Решение Челябинской городской Думы от 09.10.2012 № 37/13), не позволяют произвести данный расчет. Расчет производился в соответствии с Генеральным планом города Челябинска, утвержденным решением Челябинской городской Думы от 30.12.2003 № 32/3, и СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».

Вместе с тем, отсутствие в градостроительных регламентах, установленных Правилами землепользования и застройки муниципального образования «Челябинский городской округ» (Решение Челябинской городской Думы от 09.10.2012 № 37/13), максимальных параметров разрешенного строительства не свидетельствует о правомерности расчета максимальной площади

домов, которые могут быть построены в границах территории, подлежащей комплексному освоению, без учета таких параметров.

Более того, согласно извещению о проведении торгов договор о комплексном освоении территории земельного участка по лоту 1 заключается на 5 лет.

Однако требования, предъявляемые организатором торгов к участникам Аукциона по лоту 1, не определены как отношение максимальной площади домов, которые могут быть построены в границах территории, к сроку, на который заключается данный договор. При соблюдении положений градостроительного законодательства требования, предъявляемые организатором торгов к участникам Аукциона по лоту 1 к объему ввода домов в эксплуатацию, могли быть установлены в значительно меньшем размере (в пять раз меньше).

Кроме того, необходимо различать сведения о требованиях к участникам аукциона, устанавливаемых в извещении о проведении торгов в соответствии с пунктом 1 части 1, частями 4, 5 статьи 46.8 ГрК РФ в качестве требования к претендентам, а именно о минимальном объеме ввода домов в эксплуатацию, и сведения, которые указываются в извещении о проведении торгов в соответствии с пунктом 6 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ в качестве условия договора, а именно о количестве и (или) площади жилых помещений экономического класса, подлежащих передаче (продаже) по соответствующему договору освоения или комплексного освоения территории.

Так, согласно пункту 6 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ извещение о проведении аукциона должно содержать сведения о минимальном количестве жилых помещений, соответствующих условиям отнесения к жилью экономического класса и подлежащих продаже или передаче на условиях, предусмотренных договором об освоении территории или договором о комплексном освоении территории, право на заключение которых является предметом аукциона, и (или) минимальной общей площади таких жилых помещений. Исключением являются случаи, если в соответствии с данным договором все жилые помещения должны соответствовать условиям отнесения к жилью экономического класса и подлежат продаже или передаче на условиях, предусмотренных данным договором.

При этом в соответствии с частью 34 статьи 46.7 ГрК РФ такое минимальное количество жилых помещений и (или) такая минимальная общая площадь жилых помещений устанавливаются не ниже указанных значений, определенных субъектами Российской Федерации, при условии, что указанные значения определены субъектами Российской Федерации.

Вместе с тем, указанные сведения о площади жилых помещений экономического класса были установлены организатором торгов не только для целей пункта 6 части 8 статьи 46.7 ГрК РФ, но и в качестве требований к

участникам торгов в соответствии пунктом 1 части 1, частями 4, 5 статьи 46.8 ГрК РФ, что не соответствует положениям действующего законодательства.

Таким образом, организатором торгов в извещении о проведении Аукциона установлены требования к участникам аукциона о минимальном объеме ввода домов в эксплуатацию с нарушением положений градостроительного законодательства, что могло привести к сокращению количества участников торгов. Указанные обстоятельства подтверждаются следующим.

Так, согласно протоколу № 113 от 20.08.2015 рассмотрения заявок на участие в аукционе по лоту 1 поступило 3 заявки от следующих хозяйствующих субъектов: ООО «КПД Заказчик», являющегося стороной договора простого товарищества «Патриот», ООО СК «СтройДом», ООО «Центр управления проектами».

ООО СК «СтройДом» было не допущено к участию в торгах по причине непредставления документов, указанных в пункте 4.1 требований к участникам аукциона извещения о проведении торгов (копий документов, подтверждающих ввод объектов в эксплуатацию), ООО «Центр управления проектами» - несоответствия пункту 1.1 требований к участникам аукциона извещения о проведении торгов (минимальный объем ввода домов в эксплуатацию).

При проверке аукционной комиссией соответствия ООО «Центр управления проектами» требованиям к опыту застройщика, установленным извещением о проведении торгов, учитывалась не общая площадь введенных обществом в эксплуатацию домов, а только площадь жилых помещений. Устанавливая в извещении о проведении торгов требования к опыту застройщика исходя из площади жилых помещений, КУИЗО применен такой же подход и к оценке заявок. Так, заявка ООО «Центр управления проектами» содержала документы, подтверждающие ввод в эксплуатацию объектов общей площадью 214 996, 4 кв. м, вместе с тем, КУИЗО при рассмотрении заявки принята в расчет площадь только жилых помещений, которая составила менее 164 000, 00 кв.м.

В связи с этим рассматриваемые действия организатора торгов также могли привести к несоблюдению порядка рассмотрения заявок на участие в торгах на предмет соответствия их требованиям, установленным статьей 46.8 ГрК РФ.

При соблюдении организатором торгов положений действующего законодательства заявка ООО «Центр управления проектами» могла бы быть допущена к участию в торгах по лоту 1 и данный хозяйствующий субъект имел бы возможность претендовать на право заключения договора о комплексном освоении территории.

ООО «КПД Заказчик» при установлении в извещении по торгам требований к опыту застройщика в соответствии с градостроительным законодательством

также имело возможность участия в торгах как самостоятельное юридическое лицо, не являющееся стороной договора простого товарищества. Так, ООО «КПД Заказчик» представлены сведения о вводе в эксплуатацию в период с 19 августа 2012 года по 19 августа 2015 года (за три года, предшествующих дате окончания срока подачи заявок на участие в торгах) объектов, общая площадь которых составила 87 308, 5 кв. м.

При этом возможность участия в торгах в качестве самостоятельных юридических лиц имели бы и иные хозяйствующие субъекты, являющиеся сторонами простого товарищества «Патриот», в том числе АО «ЮУ КЖСИ».

Согласно сведениям, представленным АО «ЮУ КЖСИ», за период с 19 августа 2012 года по 19 августа 2015 года обществом введены в эксплуатацию объекты общей площадью 206 285 кв.м. При этом жилая площадь указанных объектов составила 139 472 (без учета балконов, лоджий, веранд, террас – 134 658 кв.м).

Кроме того, при снижении величины требований к опыту участников торгов претендовать на участие в Аукционе по лоту 1 могли также ОАО СК «Челябинскгражданстрой», ООО «Жилстрой-9», ООО «Уралметалмурремонт-4», ООО АПРИ «Флай Плэнинг», ООО «Массив» и иные хозяйствующие субъекты (показатели ввода многоквартирных домов согласно сведениям, представленным ГУАГ в КУИЗО, за 2012-2014 год в г. Челябинске составляют соответственно 115 484 кв.м, 35 625 кв.м, 59 701 кв.м, 50 039 кв. м, 56 097 кв.м).

Таким образом, установление требований к участникам аукциона в части минимального объема ввода домов в эксплуатацию с нарушением требований градостроительного законодательства привело или могло привести к сокращению количества участников торгов и как следствие к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при проведении торгов, что противоречит частям 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Довод ООО «КПД Заказчик» о том, что рассматриваемые нарушения не повлияли на результат торгов по лоту 3 и, следовательно, действия органа местного самоуправления не ограничили конкуренцию, не может быть принят комиссией антимонопольного органа во внимание по следующим основаниям.

Состав правонарушения при неисполнении запрета, предусмотренного статьей 17 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть нарушение антимонопольных требований к торгам не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции.

Для целей квалификации действий лиц по статье 17 Закона о защите конкуренции установление факта нарушения прав третьих лиц (включая установление конкретного круга лиц) не является обязательным условием, поскольку указанная норма позволяет квалифицировать в качестве нарушения антимонопольного законодательства в том числе действия,

влекущие лишь возможность недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

При этом отсутствие иных претендентов на участие в торгах по лоту 3, невысокое значение требования к опыту участников торгов не свидетельствует о том, что такие нарушения не могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при иных обстоятельствах, как это фактически произошло по другому лоту (лоту 1).

Неширокий круг участников торгов по лоту 1 не свидетельствует исключительно об отсутствии заинтересованности иных хозяйствующих субъектов в участии в торгах. Малое количество участников торгов, допуск к участию в торгах единственного юридического лица также может свидетельствовать об установлении в извещении о проведении торгов требований к участникам торгов, ограничивающих количество хозяйствующих субъектов, имеющих возможность претендовать на право заключения соответствующих договоров.

Довод ООО «КПД Заказчик» о том, что рассматриваемые нарушения содержатся в действиях Администрации, а не в действиях КУИЗО также отклоняется антимонопольным органом, поскольку требования к участникам торгов установлены извещением о проведении торгов, которое утверждено организатором торгов – КУИЗО. Распоряжения Администрации № 7915 и № 7914 от 22.07.2015, в соответствии с которыми принято решение о проведении торгов, не содержат требований к участникам торгов.

Позиция ООО «КПД Заказчик» о том, что требования к участникам торгов в части объема ввода в эксплуатацию жилья определяются с учетом положений Постановления Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», основана на неверном толковании действующего законодательства и не может быть принята во внимание Комиссией.

Довод ООО «КПД Заказчик» о том, что законные права и интересы Заявителя не могут быть нарушены рассматриваемыми действиями органа местного самоуправления, отклонен Комиссией по следующим основаниям.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является заявление юридического или физического лица, указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Юридическое лицо, на основании заявления которого возбуждено производство по настоящему делу, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи

42 Закона о защите конкуренции привлечено к участию в деле в качестве заявителя.

Кроме того, состав правонарушения при неисполнении запрета, предусмотренного статьей 17 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть нарушение указанной нормы не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции.

Для целей квалификации действий лиц по статье 17 Закона о защите конкуренции установление факта нарушения прав третьих лиц (включая установление конкретного круга лиц) не является обязательным условием, поскольку указанная норма позволяет квалифицировать в качестве нарушения антимонопольного законодательства в том числе действия, влекущие лишь возможность недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Рассматриваемые действия КУИЗО привели к нарушению антимонопольного законодательства на рынке строительства жилых зданий (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденный Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, группа 41.20).

Географические границы товарного рынка: г. Челябинск (земельные участки, предоставляемые для освоения (комплексного освоения) территории, расположены в городе Челябинске).

Материалами дела установлено, что на территории города Челябинска в период с 2012 года по 2015 год деятельность по строительству жилых домов осуществляют следующие хозяйствующие субъекты: ООО «Гринфлайт», ООО «Центр управления проектами», ООО «Легион-С», ООО АПРИ «Флай Плэнинг», ООО СК «Доступное жилье», ООО «Уралметаллургремонт-4», ОАО «СК «Челябинскгражданстрой», ООО «Жилстрой-9», ООО ПКФ «СИМВОЛ», ООО «Евро-Строй», ООО СК «Феникс-Гран», ООО «СтройРесурс», ОАО « ЮУ КЖСИ», ООО «КПД Заказчик» и др.

Анализ состояния конкуренции показывает, что рынок жилищного строительства в городе Челябинске является конкурентным.

Таким образом, действия КУИЗО по утверждению извещений о проведении торгов, которыми установлены требования к участникам аукциона о минимальном объеме ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, рассчитанном не в соответствии с частями 4, 5 статьи 46.8 ГрК РФ, могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, в том числе ввиду сокращения количества участников торгов и неправильного определения победителей торгов, что противоречит частям 1, 2 статьи 17 Закона о защите

конкуренции.

Поскольку по результатам проведения торгов договоры о комплексном освоении территории и об освоении территории, а также аренды земельных участков заключены, не представляется возможным выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Арбитражным судом Челябинской области рассматривается дело № А76-25514/2015 по заявлению ООО «Центр управления проектами» к Администрации, КУИЗО и ООО «КПД Заказчик» о признании недействительными протокола от 20.08.2015 № 113, договора от 04.09.2015 и договора от 04.09.2015 УЗ № 013984-К-2015. Определением Арбитражного суда Челябинской области от 11.05.2016 Челябинское УФАС России привлечено к участию в рассмотрении указанного дела в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования, в связи с чем отсутствует необходимость принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш Е Н И Е

1. Признать нарушением частей 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции действия КУИЗО по утверждению извещений о проведении торгов, не содержащих обязательных сведений, предусмотренных действующим законодательством, в том числе информации о порядке проведения аукциона, о порядке приема заявок, в том числе сведений о перечне документов, представляемых для участия в торгах, порядке возврата заявки, поступившей после истечения срока приема заявок, отзыва заявки, оформления заявок; по сокращению срока подачи заявок на участие в торгах, определенному в извещении; а также размещению в составе извещения о проведении торгов проектов договоров, не соответствующих градостроительному законодательству, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении Аукциона, в том числе ввиду уменьшения количества участников торгов.

2. Признать нарушением частей 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции действия КУИЗО по утверждению извещений о проведении торгов, которыми установлены требования к участникам аукциона о минимальном объеме ввода многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, рассчитанном не в соответствии с частями 4, 5 статьи 46.8 ГК РФ, которые

могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, в том числе ввиду сокращения количества участников торгов и неправильного определения победителей торгов.

3. КУИЗО предписание, предусмотренное частью 3 статьи 23 Закона о защите конкуренции, не выдавать.

4. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

5. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

- может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд. Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.