



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Вологодской области

160035, г. Вологда, ул. Пушкинская, 25, телефон: (8172)72-99-70, факс: (8172)72-46-64

e-mail: to35@fas.gov.ru, <http://vologda.fas.gov.ru>

ИП Роздухов М. Е.

ул. Зосимовская, д. 91, кв. 72,

г. Вологда, 160000

Администрация города Вологды

ул. Каменный мост, д. 4,

г. Вологда, 160000

Департамент градостроительства
и инфраструктуры Администрации
города Вологды

ул. М.Ульяновой, д. 6А,

г. Вологда, 160000

ООО магазин «Товары для мужчин»

ул. Карла Маркса, д. 91,

г. Вологда, 160029

РЕШЕНИЕ №20-15/15

г. Вологда

Резолютивная часть решения оглашена «31» июля 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «12» августа 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Комиссия, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Осипов Сергей Владимирович – заместитель руководителя Управления-начальник отдела контроля государственных закупок, председатель Комиссии;

Тихомирова Татьяна Борисовна – начальник отдела контроля органов государственной власти, член Комиссии;

Суслова Елена Александровна – заместитель начальника отдела контроля государственных закупок, член Комиссии;

Анпилов Денис Сергеевич – старший государственный инспектор отдела контроля органов государственной власти, член Комиссии;

Шишкин Егор Станиславович – специалист-эксперт отдела контроля органов государственной власти, член Комиссии,

рассмотрев дело №20-15/15 по признакам нарушения администрацией города Вологды, расположенной по адресу: ул. Каменный мост, д. 4, г. Вологда, 160000, и департаментом градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды, расположенным по адресу: 160000, г. Вологда, ул. М.Ульяновой, д. 6А, части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в действиях указанных органов местного

самоуправления при предоставлении земельных участков для строительства на территории города Вологды,

УСТАНОВИЛА:

индивидуальный предприниматель Роздухов М.Е. (далее – Заявитель) обратился в Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства со стороны администрации города Вологды (далее – Администрация) и департамента градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды (далее – Департамент, ДГИ) при предоставлении земельных участков для строительства на территории города Вологды.

Заявление подано ИП Роздуховым М.Е. в установленный законом срок, соответствует нормам Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) и требованиям административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного Приказом ФАС №339 от 25 мая 2012 года.

Заявитель считает, что поступление заявок от заинтересованных в приобретении земельных участков лиц исключает возможность предоставления земельных участков первоначальному заявителю без проведения торгов, доводит до сведения Комиссии, что Администрация и Департамент не предпринимают никаких действий по формированию и выставлению на торги земельных участков по улице Залинейной, орган власти формирует только один земельный участок в границах изначально планируемых к предоставлению земельных участков с указанием места положения в привязке к соседней улице – Белозерскому шоссе, а не к улице Залинейной, обращает внимание, что информация об аукционе по продаже земельного участка по Белозерскому шоссе появляется на сайте уже после окончания срока для приема заявок на участие в аукционе, информация содержит противоречивые данные о возможном использовании земельного участка, Заявитель указывает, что в торгах участвуют два аффилированных лица, поэтому земельный участок приобретен по начальной цене. ИП Роздухов М.Е. считает указанные обстоятельства устраняющими конкуренцию, доступ к торгам получило только одно лицо; заинтересованные в приобретении земельного участка лица были лишены возможности его приобретения в конкурентной борьбе, бюджету соответствующего уровня причинен значительный ущерб в виде недополученных сумм от реализации земельного участка.

Администрация города Вологды и отраслевой орган – Департамент градостроительства не согласны с доводами, указанными в жалобе ИП Роздухова М.Е., в обоснование своей позиции доводят до сведения Комиссии, что порядок предоставления земельных участков для строительства не нарушен, органом власти соблюдено обязательное публичное информирование населения о возможном представлении земельных участков, заинтересованные лица не лишены возможности подать заявление при условии наличия множественности

претендентов; проведение торгов по мнению ответчиков соответствует принципу земельного законодательства, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан, целью проведения торгов являлось привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей, а также получение органом местного самоуправления максимальной цены за объект. Доводы Заявителя о злоупотреблениях при размещении извещений о проведении аукционов Администрация и ДГИ считают несостоятельными.

Комиссией антимонопольного органа оценены фактические обстоятельства дела, в рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства установлено следующее.

Основные принципы земельного законодательства сформулированы в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации (ред. от 29.12.2014) (далее – ЗК РФ) и провозглашают, что ЗК РФ и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства основываются на участии граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством (пункт 4), а также сочетают интересы общества и законные интересы граждан, согласно которым регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (пункт 11).

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений согласно пункту 1 статьи 11 ЗК РФ относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

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. Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для

осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Уставом муниципального образования «Город Вологда», принятым решением Вологодской городской Думы от 25.08.2005 № 301 (далее – Устав), к вопросам местного значения отнесены среди прочего владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Вологды (пункт 3 статьи 24 Устава).

Статьей 42 Устава определено, что администрация является постоянно действующим исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, наделенным в соответствии с названным уставом собственной компетенцией в решении вопросов местного значения, а также осуществляющим отдельные переданные органам местного самоуправления государственные полномочия.

В соответствии с пунктом 37 статьи 44 Устава Администрация осуществляет исполнительно-распорядительные функции и полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные законодательством, в том числе осуществляет полномочия в области земельных отношений, к которым относятся предоставление в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также принятие решений о продаже земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и права на заключение договоров аренды в порядке, определенном Вологодской городской Думой.

Согласно части 2 статьи 42 Устава Администрация города Вологды состоит в том числе из органов администрации.

В соответствии с разделом III решения Вологодской городской Думы от 27.11.2009 № 179 «Об утверждении структуры Администрации города Вологды» Департамент имущественных отношений Администрации города Вологды является функциональным органом Администрации.

Постановлением Главы г. Вологды от 07.08.2006 № 3088 утверждено положение о Департаменте имущественных отношений Администрации города Вологды (далее – Положение №3088).

Основными задачами Департамента имущественных отношений Администрации города Вологды в соответствии с пунктами 2.1, 3.3 Положения №3088 являются, в том числе, осуществление от имени муниципального образования «Город Вологда» полномочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, в том числе земельными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности муниципального образования «Город Вологда», в целях их рационального использования; осуществление от имени муниципального образования «Город Вологда» полномочий по продаже муниципального имущества, организации и проведению торгов по продаже права на заключение договоров аренды, доверительного управления и безвозмездного пользования объектов муниципальной собственности, в том числе земельных участков, договоров на использование объектов внешнего благоустройства для размещения нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг

населению.

В соответствии с возложенными на него задачами Департамент имущественных отношений Администрации города Вологды осуществляет функции по осуществлению от имени муниципального образования «Город Вологда» полномочий по продаже муниципального имущества, а также организации и проведению торгов по продаже права на заключение договоров аренды, доверительного управления и безвозмездного пользования объектов муниципальной собственности, договоров на использование объектов внешнего благоустройства для размещения нестационарных торговых объектов и объектов по оказанию услуг населению (пункт 3.3 Положения №3088).

В свою очередь органы администрации города Вологды могут наделяться правами юридического лица и действовать на основании решения Вологодской городской Думы об их учреждении и утвержденных Вологодской городской Думой положений об этих органах (абзац 2 части 4 статьи 42 Устава).

Решением Вологодской городской Думы от 29.09.2007 года №512 учрежден орган администрации города Вологды – Департамент градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды, утверждено положение о Департаменте (далее – Положение №512).

Департамент является отраслевым органом администрации города Вологды, уполномоченным в сфере градостроительства и городского хозяйства (пункт 1.1 Положения №512).

В соответствии с пунктами 3.5.1-3.5.3 Положения №512 Департамент осуществляет функции по управлению и распоряжению земельными ресурсами, находящимися в собственности муниципального образования «Город Вологда», в целях их рационального использования при реализации градостроительной политики и размещении объектов жилищного, коммунального, социального, промышленного и иного назначения на территории муниципального образования «Город Вологда», в частности, рассматривает заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, готовит проекты постановлений Администрации об утверждении схемы расположения земельного участка или об отказе в ее утверждении, о предварительном согласовании предоставления земельного участка или об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка, готовит предложения по продаже на торгах земельных участков или права на заключение договоров аренды.

Таким образом Департамент совместно с Администрацией наделены полномочиями по управлению и распоряжению земельными ресурсами, находящимися в собственности муниципального образования «Город Вологда», в целях их рационального использования при реализации градостроительной политики и размещении объектов жилищного, коммунального, социального, промышленного и иного назначения на территории муниципального образования «Город Вологда», в том числе посредством проведения публичных процедур (торгов).

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу, что Администрация и Департамент являются лицами, которые в силу положений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции обязаны соблюдать установленный данной нормой

антимонопольный запрет.

Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с пунктом 1 статьи 30 ЗК РФ осуществляется с проведением работ по их формированию без предварительного согласования мест размещения объектов либо с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Согласно пункту 3 статьи 30 ЗК РФ предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду.

Корреспондирует данную норму ЗК РФ пункт 4.2.1 порядка распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «Город Вологда», утвержденного постановлением Администрации от 13.09.2012 № 5313 (далее – Порядок №5313).

Пунктом 1 статьи 31 ЗК РФ установлено, что гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 ЗК РФ, непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональный центр) с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 ЗК РФ исполнительного органа государственной власти в порядке пункта 2 статьи 31 ЗК РФ обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

С целью реализации принципов, установленных земельным законодательством, при осуществлении процедур предоставления земельных участков для строительства на территории муниципального образования «Город Вологда», а также подготовки предложений о земельных участках, формирование которых возможно для строительства объектов капитального строительства и целей, не связанных со строительством образована комиссия по выбору земельных участков при Администрации города Вологды, положение о которой утверждено постановлением Администрации г. Вологды от 22.12.2014 № 10222.

В соответствии с пунктом 3 статьи 31 ЗК РФ органы местного самоуправления

городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Согласно пункту 5 статьи 31 ЗК РФ результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранный или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления схемы расположения каждого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в соответствии с возможными вариантами их выбора.

Как установлено пунктом 4.2.4 Порядка №5313 в случае принятия решения о возможности выбора земельного участка уполномоченный орган Администрации города Вологды в сфере градостроительства – ДГИ Администрации города Вологды в 3-месячный срок:

обеспечивает оформление результатов выбора земельного участка актом о выборе земельного участка для строительства, получение технических условий подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения;

готовит проект правового акта Главы города Вологды об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории и предварительном согласовании места размещения объекта.

Согласно пункту 4.2.5 Порядка №5313 ДГИ Администрации города Вологды обеспечивает в установленном порядке информирование населения городского округа о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства через публикацию в газете «Вологодские новости» и размещение на официальном сайте Администрации города Вологды в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» соответствующей информации.

Предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 30 ЗК РФ земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка (пункт 1 статьи 38 ЗК РФ).

В силу пункта 2 статьи 38 Земельного кодекса в качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 ЗК РФ.

Собственник земельного участка определяет форму проведения торгов (конкурсов, аукционов), начальную цену предмета торгов (конкурсов, аукционов) и сумму задатка (пункт 3 статьи 38 ЗК РФ).

Пункт 4 статьи 38 ЗК РФ устанавливает, что порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Кодексом.

Продавцом земельного участка, продавцом права на заключение договоров аренды земельных участков для строительства согласно пункту 4.3.5 Порядка №5313 является Департамент имущественных отношений города Вологды. Организация и проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды земельных участков осуществляются в порядке, установленном статьями 38.1, 38.2 Земельного кодекса Российской Федерации, Правилами организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 808 (с последующими изменениями).

11 сентября 2013 года в Департамент поступило заявление гражданина Шефера С.С. о выборе земельного участка для строительства и предварительном согласовании места размещения объекта (вх. №13-13-0-16/2537 от 11.09.2013 года), согласно которому заявителем испрашивался в аренду земельный участок ориентировочной площадью 4500 кв.м. для размещения многофункционального объекта. Предполагаемое место размещения объекта: примерно в 40 м. от ориентира, расположенного за пределами земельного участка, адрес ориентира: г. Вологда, ул. Залинейная, д. 22.

Комиссией по выбору земельных участков при Администрации по данному заявлению принято положительное решение о предварительном согласовании места размещения многофункционального объекта по Белозерскому шоссе.

В соответствии со статьей 31 ЗК РФ (в редакции, действовавшей на дату поступления заявления) было размещено информационное сообщение о возможном предоставлении в аренду земельного участка для строительства многофункционального объекта по Белозерскому шоссе ориентировочной площадью 4500 кв. м на официальном сайте Администрации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в газете «Вологодские новости».

По результатам публикации информационного сообщения в газете «Вологодские новости» в отношении указанного земельного участка поступили заявления Малышева В.А. и Чебыкина В.А.

Согласно Порядку №5313, если в отношении одного и того же земельного участка из числа опубликованных в информационном сообщении подано два и более заявлений, уполномоченный орган Администрации в сфере имущественных отношений в установленном порядке принимает решение о проведении торгов.

Департаментом градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды была организована работа по формированию земельного участка (кадастровый паспорт земельного участка от 27 июня 2014 года № 3500/301120 14-178157). На основании постановления Администрации от 24 сентября 2014 года №7161 земельному участку с кадастровым номером 35:24:0102005:3407 установлен вид разрешенного использования «многофункциональные объекты».

В целях организации и проведения торгов документы направлены в Департамент имущественных отношений Администрации города Вологды.

Земельный участок по улице Залинейной для строительства объекта

общественного питания, сформирован на основании заявления Соколова М.С. (вх. № 387 от 04.02.2014) о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта общественного питания. Комиссией по выбору земельных участков при Администрации по данному вопросу было принято положительное решение.

Информационное сообщение о возможном предоставлении в аренду земельного участка для строительства объекта общественного питания по улице Залинейной, ориентировочной площадью 2500 кв.м, было размещено 26 февраля 2014 года на официальном сайте Администрации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в газете «Вологодские новости» от 26 февраля 2014 года № 8.

По результатам публикации информационного сообщения в газете «Вологодские новости» в отношении указанного земельного участка поступило несколько заявлений, в том числе от Роздухова М.Е. и Шефера С.С.

В целях реализации данного земельного участка на торгах были проведены работы по формированию и постановке его на государственный кадастровый учет, в ходе которых земельному участку присвоен кадастровый номер <...> :24:0102005 :3409 (кадастровый паспорт земельного участка от 30 июня 2014 года № 3500/301/2014-

179475). На основании постановления Администрации от 16 сентября 2014 года № 6913 земельному участку с кадастровым номером 35:24:0102005:3409 установлены категория земель – земли населенных пунктов и вид разрешенного использования – объекты общественного питания.

Документы направлены в Департамент имущественных отношений Администрации города Вологды для организации и проведения торгов.

Земельный участок по улице Залинейной для строительства автостоянки боксового типа сформирован на основании заявления Пряхина Н.С. (вх. №591 от 17.02.2014) о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения автостоянки боксового типа. Комиссией по выбору земельных участков при Администрации по данному вопросу было принято положительное решение.

Информационное сообщение о возможном предоставлении в аренду земельного участка для строительства автостоянки боксового типа по улице Залинейной ориентировочной площадью 3000 кв.м размещено 26 февраля 2014 года на официальном сайте Администрации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в газете «Вологодские новости» от 26 февраля 2014 года №8.

По результатам публикации информационного сообщения в газете «Вологодские новости» в отношении указанного земельного участка поступило несколько заявлений, в том числе от ИП Роздухова М.Е.

Поскольку в отношении одного и того же земельного участка подано два и более заявлений, предоставление участка возможно посредством проведения торгов.

Департаментом была организована работа по формированию необходимого

пакета документов для организации и проведения торгов, в ходе которой получено отрицательное заключение от МУП «Вологдагорводоканал» от 20 мая 2014 года № 4283, в связи с чем работы по формированию земельного участка до настоящего времени не проводились.

Согласно пункту 3 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду.

Пункт 3 статьи 31 ЗК РФ обязывает органы местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

По смыслу данного положения оно призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Следовательно, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок.

По смыслу положений пункта 3 статьи 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.

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

Вместе с тем порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, ЗК РФ не урегулирован. Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Кодекса, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Поэтому в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам пункта 4 статьи 30 ЗК РФ.

Данная правовая позиция Управления согласуется с выводами Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенными в постановлении от 14.09.2010 № 4224/10.

Заслуживает внимания тот факт, что статья 30 ЗК РФ, установив порядок предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства не допускает прекращение

соответствующей, предусмотренной законом процедуры в случае ее начала, исключительно по волеизъявлению органа, уполномоченного на распоряжение таким участком. Указанная правовая позиция отражена в определении Верховного Суда РФ от 26.11.2014 № 308-ЭС 14-4085 по делу № А32-1981/2013. Таким образом, земельный участок не мог быть предоставлен без предварительного согласования места размещения объекта, поскольку процедура предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта начатая с момента поступления в адрес Администрации заявления Шефера С.С., не могла быть прекращена Департаментом в одностороннем порядке. Данные действия Департамента градостроительства нарушают течение хозяйственной жизни субъектов рынка и свидетельствуют о чрезмерном давлении на деятельность хозяйствующих субъектов со стороны властного органа, что приводит к ограничению и могло привести к устранению конкуренции между ними.

Таким образом, в нарушение требований Земельного кодекса РФ при наличии множественности претендентов на земельный участок Департаментом градостроительства совместно с Департаментом имущественных отношений Администрации города Вологды выставлено на торги право на приобретение земельного участка путем выкупа, вместе с тем волеизъявление граждан и юридических лиц о необходимости и заинтересованности в получении земельных участков на праве аренде организаторами торгов не было учтено, органами власти существенно нарушена процедура предоставления земельных участков, что свидетельствует об избыточном использовании Департаментом и Администрацией административных инструментов.

Учитывая указанные обстоятельства, Комиссия согласна с доводами Заявителя относительно того, что предоставление земельного участка по Белозерскому шоссе в собственность является нарушением процедуры предоставления земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта.

Постановлением Администрации от 24.09.2014 года № 7161 земельный участок с кадастровым номером 35:24:0102005:3407 отнесен к категории земель – земли населенных пунктов с видом разрешенного использования – многофункциональные объекты.

Вместе с тем предметом аукциона по извещению № 487/3 является продажа земельного участка, предназначенного для строительства объекта общественного питания.

Решением Вологодской городской Думы от 26.06.2009 № 72 утверждены Правила землепользования и застройки города Вологды (далее – Правила землепользования и застройки).

Виды разрешенного использования объектов недвижимости – виды использования, осуществлять которые на земельных участках и в расположенных на них объектах недвижимости разрешено в силу наименования этих видов в настоящих Правилах при соблюдении требований, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, техническими нормативными документами (статья 1 Правил землепользования и застройки).

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 части 1 Правил землепользования и

застройки применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Разрешенным в порядке подпункта 1 пункта 2 статьи 12 части 1 Правил землепользования и застройки считается такое использование земельного участка, объекта капитального строительства, которое соответствует градостроительным регламентам по видам разрешенного использования земельного участка, объекта капитального строительства для соответствующей зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

Градостроительным регламентом определяется правовой режим 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 (пункт 1 статьи 1 части 3 Правил землепользования и застройки).

Согласно подпункту 1 пункта 5 статьи 1 части 3 Правил землепользования и застройки в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются, в том числе виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В силу статьи 3 части 3 Правил землепользования и застройки общественно-деловая зона выделена для обеспечения правовых условий использования и строительства недвижимости с широким спектром административных, деловых, общественных, культурных, обслуживающих и коммерческих видов использования многофункционального назначения, а именно размещения объектов здравоохранения, культуры, просвещения, связи, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммерческой деятельности, а также профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования, научно-исследовательских, административных учреждений, культовых объектов, центров деловой, финансовой и общественной активности и иных зданий и сооружений.

Ц-1 – зона общественного, делового и коммерческого назначения включает 45 основных видов разрешенного использования, в том числе многофункциональные объекты и объекты общественного питания, которые характеризуются предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков и предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Размеры земельных участков под строительство многофункциональных объектов, особенности их размещения, этажность и прочие параметры определяются по заданию на проектирование и в соответствии с действующими техническими регламентами и местными нормативами градостроительного проектирования. Максимальный процент застройки зоны Ц-1 с видом разрешенного использования «многофункциональные объекты» – 80%.

Размеры земельных участков под строительство объектов общественного питания определяются в соответствии с местными нормативами градостроительного

проектирования. Отдельно стоящие объекты общественного питания рекомендуется размещать с минимальным отступом от красной линии 3 м. Максимальный процент застройки – 80%.

Красные линии – линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты) (статья 1 Правил землепользования и застройки).

Согласно пункту 2 статьи 448 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), Правилам №808 извещение о проведении торгов должно содержать, в том числе сведения о предмете торгов, включая сведения о местоположении (адресе), площади, границах, обременениях, кадастровом номере, целевом назначении и разрешенном использовании земельного участка, а также иные позволяющие индивидуализировать земельный участок данные.

Из материалов дела следует, что извещение о проведении торгов, опубликованное в средствах массовой информации, доступное неограниченному количеству заинтересованных лиц, содержит информацию о предмете торгов, а именно, о продаже земельного участка, предназначенного для строительства объекта общественного питания.

Таким образом из содержания извещения о проведении торгов не представляется возможным с достоверностью сделать вывод о характеристиках предмета торгов. Потенциальные участники аукциона на право аренды земельного участка в соответствии со статьей 30 ЗК РФ не обладали полной и достоверной информацией о земельном участке, его основных характеристиках и свойствах, были введены в заблуждение организатором торгов – Департаментом имущественных отношений Администрации города Вологды относительно данных, позволяющих индивидуализировать земельный участок, в том числе ввиду указания вида разрешенного использования земельного участка, не соответствующего постановлению Администрации от 24.09.2014 года №7161 и назначению объекта, указанному в заявке, что нарушает требования Закона о защите конкуренции, в частности требования статьи 15 Закона №135-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Из смысла части 1 статьи 15 не вытекает обязанность антимонопольного органа устанавливать конкретные факты ущемления прав хозяйствующих субъектов, поскольку действия властного органа признаются нарушающими

соответствующий запрет и в том случае, когда созданы условия, возможность для наступления последствий, негативных для той или иной конкурентной среды.

На заседании Научно-консультативного совета при ФАС СЗО, состоявшемся 6-7 октября 2011 года в городе Вологде, в развитие постановления Президиума ВАС РФ от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008, приняты рекомендации по применению части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (далее - Рекомендации). Согласно Рекомендациям, в случаях, когда в законодательстве сформулированы определенные правила, направленные на защиту конкурентной среды, при нарушении таких норм дополнительного доказывания возможности негативных последствий для конкуренции не требуется.

В рассматриваемом случае органы администрации города Вологды разместили сведения о начале процедуры торгов с указанием характеристик предмета аукциона, который изначально не являлся предметом обращения граждан и юридических лиц. Испрашиваемые участки с индивидуальными технико-экономическими показателями, назначением и правом пользования были выставлены на торги, но с иными индивидуализирующими показателями. Тем самым лица, заинтересованные в получении права аренды земельного участка, были лишены возможности обратиться с соответствующей заявкой на участие в аукционе. Органами власти был существенно сокращен круг потенциальных приобретателей права аренды, так как фактически земельные участки были выставлены на продажу, что нарушает требования ЗК РФ и Закона о защите конкуренции.

Сделками в порядке статьи 153 ГК РФ признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Согласно пункту 1 статьи 166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка). Оспоримая сделка может быть признана недействительной, если она нарушает права или охраняемые законом интересы лица, оспаривающего сделку, в том числе повлекла неблагоприятные для него последствия.

В силу пункта 1 статьи 168 ГК РФ за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 168 ГК РФ или иным законом, сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является оспоримой, если из закона не следует, что должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

Таким образом Администрацией (функциональным органом – Департаментом имущественных отношений) в извещении о торгах были включены условия, заведомо ограничивающие круг потенциальных участников торгов, публичное предложение органа власти об участии в аукционе, направленное на установление гражданских прав и обязанностей в отношении объекта – земельного участка, было сопряжено с наличием условий, противоречащих закону, которые могли привести к неблагоприятным последствиям, связанным с признанием сделки по продаже земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта недействительной.

Нарушение норм земельного законодательства ведет к ограничению и устранению конкуренции, поскольку заинтересованные лица не могут участвовать в процедуре аукциона. Данное обстоятельство свидетельствует о создании необоснованных и незаконных преимуществ и дискриминационных условий, при которых не учитываются потребности хозяйствующих субъектов – индивидуальных предпринимателей, лица, заявившие о намерении строительства объекта общественного питания на участке, предоставленном на праве аренды, поставлены в неравные условия с иными субъектами рынка, что противоречит нормам Закона о защите конкуренции.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, часть 1), в силу которого различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (пункт 4.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.2010 № 12-П).

Более того Департамент без предусмотренных на то законом оснований не предпринимает действий по предоставлению испрашиваемого заявителем земельного участка и предоставления его в аренду для использования для строительства объекта общественного питания путем проведения аукциона. Данное бездействие Департамента лишает Заявителя возможности получить право аренды на испрашиваемый объект и в дальнейшем осуществлять деятельность, связанную с общественным питанием. Таким образом, бездействие Департамента ведет к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности Заявителя, что является нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Следовательно, необоснованное препятствование осуществлению деятельности Заявителя бездействием Департамента является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как данное бездействие, однозначно, в силу законодательного определения, может повлечь негативные последствия для конкуренции.

Департаментом имущественных отношений и Департаментом градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды ненадлежащим образом исполнены полномочия по распоряжению муниципальным имуществом – земельными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности муниципального образования «Город Вологда», отчуждение муниципального имущества произведено с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, положений Земельного кодекса РФ. При этом цель – рациональное использование муниципальных ресурсов, в том числе при реализации градостроительной политики и размещении объектов жилищного, коммунального, социального, промышленного и иного назначения на территории муниципального

образования, положенная во основу деятельности Департаментов, не достигнута.

Осуществляемые от имени муниципального образования «Город Вологда» действия подразделений Администрации по рассмотрению заявлений о предварительном согласовании предоставления земельного участка, по организации и проведению торгов по продаже права на заключение договоров аренды, с нарушением установленного порядка привели к нарушению части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как согласно диспозиции данной нормы органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Случаев, которые предусмотрены федеральными законами, позволяющих органу власти нарушать установленный порядок управления муниципальным имуществом, Комиссией не установлено.

С учетом вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию города Вологды нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
2. Признать департамент градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
3. Предписание администрации города Вологды и департаменту градостроительства и инфраструктуры Администрации города Вологды не выдавать в связи с заключением договора.

Настоящее решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Вологодской области.

Председатель комиссии

С.В. Осипов

Члены комиссии:

Т.Б. Тихомирова

Е.А. Сулова

отсутствует

Д.С. Анпилов

отсутствует Е.С. Шишкин