

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 8-15/ов

31 августа 2017 года

г. Саратов

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

1. заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;
2. старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;
3. ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 8-15/ов по признакам нарушения администрацией муниципального образования «Город Саратов» (далее – Администрация), комитетом по управлению имуществом г. Саратова (далее – Комитет) и Б. п. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании:

1. представителя прокуратуры Саратовской области (доверенность №7/1-10-2017 от 30.06.2017),
2. представителя администрации муниципального образования «Город Саратов» (доверенность № 02-04/22 от 19.04.2017),
3. представителя комитета по управлению имуществом города Саратова администрации муниципального образования «Город Саратов» (доверенность № 15-14/1408 от 03.06.2016),
- 4.– представителя Б. (доверенность №64 АА-2156732).

Руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

21.03.2017 в Саратовское УФАС России поступило заявление Прокуратуры Саратовской области (исх. № 7/1-271-2017 от 17.03.2017), на действия администрации муниципального образования «Город Саратов», комитета по управлению имуществом г. Саратова и Б. в связи с заключением соглашения, направленного на ограничение и недопущение конкуренции.

В ходе анализа представленных документов и информации, а также нормативно-правовой базы установлено следующее.

04.08.2014 гр. Б. обратился в адрес Администрации и Комитета с заявлением № 68524 о выборе земельного участка для строительства и предварительном согласовании места размещения объекта.

В соответствии с указанным заявлением гр. Б. просит Администрацию и Комитет в соответствии со ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации организовать выбор земельного участка площадью 22 953 кв.м. для строительства: отдельно стоящие объекты бытового обслуживания: парикмахерская, химчистки, прачечные, фотоателье, объекты по показанию обрядовых услуг (свадеб и юбилеев), мастерские и салоны бытовых услуг, косметические салоны, массажные кабин, по адресу: г. Саратов, ул. Восточная, б/н, Ленинский район. Испрашиваемое право на земельный участок – аренды.

Порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством, до 01.03.2015 был регламентирован положениями ст.ст. 30-32 Земельного кодекса РФ (ред. от 21.07.2014).

Согласно ст. 31 Земельного кодекса РФ гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные [ст. 29](#) Земельного кодекса 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.

В соответствии с ч. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Таким образом, обязанность своевременного и полного информирования населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка площадью 22 953 кв.м. для строительства: отдельно стоящие объекты бытового обслуживания: парикмахерская, химчистки, прачечные, фотоателье, объекты по оказанию обрядовых услуг (свадеб и юбилеев), мастерские и салоны бытовых услуг, косметические салоны, массажные кабинеты, по адресу: г. Саратов, ул. Восточная, б/н, Ленинский район, согласно нормам земельного законодательства, лежала на Администрации.

Согласно п. 3.4 административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для строительства с предварительным согласованием места размещения объектов», утвержденного постановлением Администрации от 06.06.2012 № 1244, информирование населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства, информирование землепользователей, землевладельцев, арендаторов и собственников земельных участков о возможном изъятии находящихся в их пользовании земельных участков.

Для обеспечения требования информирования населения о возможном предстоящем предоставлении земельного участка специалист комитета по управлению имуществом осуществляет подготовку обращения в официальном печатном издании муниципального образования "Город Саратов" о предоставлении земельного участка для строительства. В обращении должны содержаться сведения о местонахождении земельного участка, предполагаемые размеры земельного участка, вид использования земельного участка.

Для обеспечения требования информирования землепользователей, землевладельцев, арендаторов и собственников земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства, специалист комитета по управлению имуществом направляет в адрес землепользователей, землевладельцев, арендаторов и собственников земельных участков уведомления о возможном изъятии земельных участков (либо части участка) и предоставлении земельного участка для строительства.

Согласно постановлению Администрации от 13.02.2006 № 29А, газета «Саратовская панорама» является официальным печатным изданием муниципального образования «Город Саратов» для опубликования правовых актов исполнительного органа местного самоуправления, иной официальной информации.

Тираж основного выпуска газеты «Саратовская панорама», согласно пояснениям МУП «РЭП № 17» Фрунзенского района, составляет 14 000 экземпляров.

В соответствии информацией, представленной Прокуратурой Саратовской области, в специальном выпуске общественно-политической газеты «Саратовская панорама» от 29.12.2014 № 75 на стр. 4 было размещено объявление следующего содержания: «Жители города Саратова! Комитет по управлению имуществом города Саратова информирует о предстоящем предоставлении земельного участка общей площадью 22 953 кв.м., предназначенного для строительства отдельно стоящего объекта бытового обслуживания (парикмахерские, химчистки, прачечные, предприятия по прокату, фотоателье, объекты по оказанию обрядовых услуг (свадеб и юбилеев), мастерские и салоны бытовых услуг, косметические салоны, массажные кабинеты), расположенного по адресному ориентиру: г. Саратов, ул. Восточная, б/н, в Ленинском районе. Лицам, чьи права могут быть нарушены, предложения и замечания направлять в комитет по управлению имуществом города Саратова (Театральная пл., 7, тел. 49-30-65)». Указанный выпуск газеты был отпечатан в типографии Саратовский филиал ООО «Типографии «Комсомольская правда», г. Саратов, ул. Гвардейская, 2А. Тираж 500 экз.

При этом, из опубликованного сообщения невозможно установить точное местонахождение отводимого земельного участка; какой-либо конкретизации путем указания адреса ориентира опубликованное сообщение не содержит.

Доказательств наличия иных публикаций либо сообщения о предоставлении спорного участка в материалы дела представлено.

Исходя из анализа информации, представленной Прокуратурой Саратовской области (исх. № 7/1-271-2017 от 17.03.2017), в специальном выпуске общественно-политической газеты «Саратовская панорама» от 29.12.2014 № 75 из 14 размещенных объявлений о предстоящих предоставлениях земельных участков, только в объявлении вышеуказанного земельного участка в качестве контактного телефона, по которому могут обращаться лица, чьи права могут быть нарушены, указан номер <...> -30-65 – телефонный номер канцелярии Комитета. В то время как в остальных 13 размещенных объявлениях о предстоящих предоставлениях земельных участков в качестве контактного телефона, по которому могут обращаться лица, чьи права могут быть нарушены, указан номер <...> -25-71 – телефонный номер отдела оформления прав на земельные участки Комитета.

Согласно объяснениям Ж. – директора МУП «РЭП № 17» Фрунзенского района, отобранными 17.03.2017 прокурором отдела прокуратуры Саратовской области К., «МУП «РЭП № 17» Фрунзенского района является издателем газеты «Саратовская панорама». Распространение газеты проводится по договорам с распространителями, их всего 2 – ООО «Межрегиональное агентство подписки» и ООО «Урал-Пресс Саратов». Специального выпуска газеты «Саратовская панорама» от 29.12.2014 № 75 было выпущено 500 экземпляров. Из указанных 500 экземпляров распространителям было передано 54 экземпляра. Также имеется 3 подписчика - физических лица, которые лично приходят в редакцию и получают экземпляр газеты. Из общего количества тиража также были переданы экземпляры в библиотеки города Саратова. Также в редакции остается по 5 экземпляров газеты на каждое объявление о предоставлении земельного участка для последующего предоставления его заявителю, т.е. лицу, в интересах которого была опубликована информация о предстоящем предоставлении земельного участка. Из указанного тиража 150 экземпляров газеты были не востребованы, в связи с чем списаны. Также каждую среду выходит «еженедельник» «Саратовская панорама», тираж которого составляет около 14 тысяч экземпляров».

В соответствии со сведениями о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, представленным на сайте Федеральной налоговой службы, учредителем МУП «РЭП № 17» Фрунзенского района является Комитет.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, учредителем газеты «Саратовская панорама» является Администрация (свидетельство СМИ № ПИ № ТУ 64-00253 от 10.03.2011).

Согласно письменным пояснениям на заявление прокуратуры Саратовской области представителей Администрации и Комитета (вх. №3244 от 07.07.2017) специальный выпуск газеты «Саратовская панорама» № 75 от 29.12.2014 поступил в свободную продажу, был направлен подписчикам и в библиотеки г. Саратова в связи с чем права граждан и юридических лиц по реализации их прав на предоставление спорного земельного участка нарушены не были.

Так, в Саратовское УФАС России Администрацией была представлена фотография обязательного экземпляра с отметкой Саратовской научной областной библиотеки. В то же время отметка библиотеки является нечитаемой.

При этом, по данным МУК «Централизованной библиотечной системы города Саратова» специальный выпуск газеты «Саратовская панорама» от 29.12.2014 № 75 в данную организацию не поступал. В то время, как последний номер специального выпуска газеты «Саратовская панорама», полученный в библиотечный фонд МУК «Централизованной библиотечной системы города Саратова» - №74 от 26.12.2014.

В письме (исх. №б/н от 07.07.2017) Комитет поясняет, что п.4. ст.31 Земельного кодекса РФ прямо не установлено необходимое количество экземпляров печатного издания, необходимое для соблюдения процедуры информирования населения при предоставлении земельного участка, а также не установлен срок, на которое такое объявление подлежит размещению.

Одновременно, в ходе рассмотрения дела было установлено, что между Администрацией (Заказчик) и МУП «РЭП № 17» (Исполнитель) на основании результатов аукциона в электронной форме (протокол рассмотрения заявки единственного участника электронного аукциона № 0360300203314000055-2 от 27.11.2014) был заключен муниципальный контракт №036030020331400055-0061398-01 от 08.12.2014, согласно которому, Исполнитель по заданию Заказчика обязуется оказать услуги по опубликованию официальной информации Администрации в периодическом печатном средстве массовой информации.

Пунктом 3.4 контракта определено, что официальная информация должна быть опубликована Исполнителем в соответствии с требованиями Устава муниципального образования «Город Саратов», заявки Заказчика, содержащей техническое, и условиями настоящего Контракта.

В п. 3.11 контракта указано, что номер периодического печатного средства массовой информации, в

котором опубликована официальная информация, доставляется Исполнителем Заказчику в трех экземплярах до 12-00 (время московское) дня, следующего за днем выхода соответствующего номера указанного периодического печатного средства массовой информации.

При этом, как было установлено, газета «Саратовская панорама» является официальным печатным изданием муниципального образования «Город Саратов» для опубликования правовых актов исполнительного органа местного самоуправления, иной официальной информации. В тоже время положения контракта не содержат сведения о возможности опубликования информации в ином источнике, таком как специальном выпуске газеты «Саратовская панорама».

Как отмечалось ранее, ч. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ регламентировано обязанность органов местного самоуправления городских или сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

Таким образом, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок. На этой стадии населением могут быть заявлены возражения против размещения конкретного объекта, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения, для чего должен быть определен разумный срок реагирования на соответствующую информацию.

При наличии нескольких заявок право на заключение договора аренды на земельный участок выставляется на торги. Проведение торгов в этом случае не противоречит статьям 30 и 31 Земельного кодекса РФ, которые не содержат запрета на их проведение при наличии нескольких заявок до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта. Проведение торгов соответствует принципу земельного законодательства, закрепленному в п. 11 ст. 1 Земельного кодекса РФ, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан. Между тем, целью проведения торгов является привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей на приобретение земельного участка, а также получение органом местного самоуправления максимальной цены за объект торгов.

При этом, согласно ст. 2 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы.

Опубликование указанного сообщения о предстоящем предоставлении для строительства земельного участка, в специальном выпуске газеты «Саратовская панорама», тираж которого состоял из 500 экземпляров, из которых только 57 экземпляров было реализовано, не позволило реализовать цель публичного информирования населения о предоставлении земельного участка.

Публикация информационного сообщения в специальном выпуске газеты «Саратовская панорама», с учетом его тиража а также количества реализованных экземпляров не обеспечила доступности информации о возможности предоставления земельного участка, что привело к ограничению числа претендентов на земельный участок. А также лишило возможности граждан, чьи права и законные интересы могли быть затронуты предоставлением земельного участка конкретному лицу, представить свои возражения в орган местного самоуправления.

Данное обстоятельство также подтверждается решением Ленинского района суда г. Саратова по делу № 2-8506/16.

Так, в Ленинский районный г. Саратова обращалась гражданка Г. с иском к Администрации и Комитету о признании незаконным формирования и постановления на кадастровый учет части земельного участка и возложении обязанности рассмотреть заявление о предварительном согласовании предоставления части земельного участка. Из судебного решения следует, что по мнению истца, формирование указанного земельного участка было произведено незаконно по тем основаниям, что она не была уведомлена о его формировании, публикация в средствах массовой информации отсутствует, в схеме границ земельного участка отсутствует число, месяц и год утверждения. Гражданка Г. просила признать незаконным формирование и постановление на учет данного земельного участка, а также признать недействительным договор аренды, заключенный между Б. и Комитетом.

Из апелляционного определения Саратовского областного суда по делу №33-1483 следует, что гражданка Б. обратилась в суд с исковым заявлением к Администрации и Комитету признанию отказа в организации торгов по продаже права на заключение договора аренды земельного участка и отказа в предоставлении земельного участка незаконными, о признании незаконным постановления о предоставлении земельного участка на праве аренды, признании недействительным договора аренды земельного участка. В обоснование требований она указала, что 30.12.2014 обратилась в Комитет с заявлением о предоставлении ей в аренду на 49 лет земельного участка для индивидуального жилищного строительства без предварительного согласования места размещения объекта. Данное заявление было зарегистрировано в Комитете только 12.01.2015. 19.03.2015 года Комитет сообщил истцу, что после публикации информации о приеме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка поступило второе заявление, что является основанием для проведения торгов. Органом местного самоуправления было выявлено совпадение местоположения испрашиваемого истцом земельного участка с другим земельным участком площадью 22953 кв.м, предоставленным на праве аренды Б. Решение о проведении торгов в форме открытого аукциона по продаже прав на заключение договора аренды земельного участка уполномоченным органом не принималось.

Гражданка Б., заинтересованная в предоставлении земельного участка, обратилась в Администрацию в то время как спорное информационное сообщение было опубликовано в специальном выпуске газеты «Саратовская панорама» № 75 от 29.12.2014.

Исходя из изложенного, вышеуказанные действия Комитета и Администрации были направлены на предоставление земельного участка конкретному лицу – Б.

Согласно ч. 6 ст. 31 Земельного кодекса РФ исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные [ст. 29](#) Земельного кодекса РФ, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта.

Позднее, 12.02.2015 Администрацией было принято постановление № 283, согласно которому: в соответствии со ст. 30, 31 Земельного кодекса РФ, на основании Свода правил СП 42.13330.2011 «СНиП 2.07.01-89*. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденных приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 № 820, информирования населения в газете «Саратовская панорама» от 29 декабря 2014 № 75, по заявлению Б., было постановлено утвердить Б. акт о выборе земельного участка для строительства и предварительного согласования места размещения отдельно стоящих объектов бытового обслуживания: парикмахерские, химчистки, прачечные, предприятия по прокату, фотоателье, объекты по оказанию обрядовых услуг (свадеб и юбилеев), мастерские и салоны бытовых услуг, косметические салоны, массажные кабинеты на земельном участке площадью 22 953 кв.м., расположенного по адресу: г. Саратов, Ленинский район, ул. Восточная, б/н, в границах, указанных в схеме расположения земельного участка от 24.12.2014 № 292/1.

20.02.2015 Администрацией было принято постановление № 666, согласно которому: в соответствии со ст. 22, 32 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ, на основании постановления администрации муниципального образования «Город Саратов» от 12 февраля 2015 года № 283, по заявлению Б. было постановлено предоставить Б. в аренду сроком на сорок девять лет земельный участок площадью 22 953 кв.м. с кадастровым номером 64:48:040213:221 из земель населенных пунктов, расположенный по адресу: г. Саратов, ул. Восточная, б/н в Ленинском районе, для строительства отдельно стоящих объектов бытового обслуживания: парикмахерские, химчистки, прачечные, предприятия по прокату, фотоателье, объекты по оказанию обрядовых услуг (свадеб и юбилеев), мастерские и салоны бытовых услуг, косметические салоны, массажные кабинеты в границах, указанных в кадастровом паспорте земельного участка.

20.02.2015 между Комитетом и Б. был заключен договор аренды земельного участка № А-15-202Ф-4.

Согласно п. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Признаками ограничения конкуренции в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции являются отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий

на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Ведение предпринимательской деятельности связано с хозяйственными рисками. В связи с этим для отнесения деятельности к предпринимательской существенное значение имеет не факт получения прибыли, а направленность действий лица на ее получение.

Если физическое лицо не зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя и приобретает в аренду земельный участок для строительства отдельно стоящих объектов бытового обслуживания: парикмахерские, химчистки, прачечные, предприятия по прокату, фотоателье, объекты по оказанию обрядовых услуг (свадеб и юбилеев), мастерские и салоны бытовых услуг, косметические салоны, массажные кабинеты, в связи с чем планируется систематически получать доход, то такое лицо будет являться субъектом правоотношений, регулируемых антимонопольным законодательством.

Согласно информации, представленной Прокуратурой Саратовской области, Б. является руководителем следующих юридических лиц: МБУ Специализированная служба «Успенское» (ОГРН: 1125032009695); ООО «ТРАНС-ИНВЕСТ» (ОГРН:1176451000538); ООО «Центр Развития Инновационных Технологий» (ОГРН: 1065001027475).

Исходя из изложенного, с 04.08.2014 по настоящее время Б. осуществляет профессиональную деятельность, приносящую доход, а значит, являлся и является хозяйствующим субъектом.

В рамках рассмотрения дела № 8-15/ов Комиссией Саратовского УФАС России был проведен анализ состояния конкуренции в необходимом объеме.

Учитывая изложенное, Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела № 8-15/ов о нарушении антимонопольного законодательства приходит к выводу, что Администрацией, Комитетом и Б. было заключено устное соглашение, в рамках которого не были приняты меры по публичному информированию населения о предстоящем предоставлении для строительства земельного участка площадью 22 953 кв.м., расположенного по адресу: г. Саратов, ул. Восточная, б/н в Ленинском районе; заключение и участие в данном соглашении привели к ограничению конкуренции, а в частности к ограничению конкуренции на товарном рынке аренды земельных участков.

Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела № 8-15/ов о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Администрации, Комитета и Б. по п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии