

Заказное с уведомлением о вручении

Ответчик: Администрация Колпнянского района

Орловской области

303410, Орловская область, Колпнянский район,

пгт. Колпна, ул. Пионерская, д. 2

kolpnr-adm@adm.orel.ru

Заявитель: Украинцева М.А.

<...>

## **РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ № 057/01/17-371/2023**

г. Орёл

Резолютивная часть решения оглашена 06.02.2024

В полном объеме решение изготовлено 19.02.2024

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее - Орловское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела № 057/01/17-371/2023 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>,

рассмотрев дело № 057/01/17-371/2023, возбужденное по признакам нарушения администрацией Колпнянского района Орловской области (ИНН 5711001434, ОГРН 1025700603774; юридический адрес: 303410, Орловская область, Колпнянский район, пгт. Колпна, ул. Пионерская, д. 2, далее – Администрация, Ответчик) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), с участием на заседании посредством использования видеоконференцсвязи представителя Ответчика: <...> (доверенность от 30.03.2023 № 66, действительна до 30.03.2026), в отсутствие представителя Заявителя,

### **УСТАНОВИЛА:**

Орловским УФАС России было рассмотрено заявление Украинцевой Маргариты Андреевны (далее – Украинцева М.А., Заявитель) о несогласии с действиями (бездействием) должностных лиц Администрации при проведении аукционов на право заключения договоров купли-продажи земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021, далее - Аукционы), (далее – Заявление).

Управление усмотрело в действиях Администрации при проведении Аукционов признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в нарушении антимонопольных требований к торгам и продаже земельных участков, которые могли быть предметом только аукционов аренды.

Приказом Орловского УФАС России от 26.06.2023 № 43/23 было возбуждено дело № 057/01/17-371/2023 по признакам нарушения антимонопольного законодательства Администрацией (часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции) и создана Комиссия по рассмотрению данного дела.

Копия приказа о возбуждении дела № 057/01/17-371/2023 направлена в адрес Ответчика и Заявителя письмом Управления от 26.06.2023 № АК/2464/23.

Определением от 27.06.2023 (исх.№ АК/2480/23) дело № 057/01/17-371/2023 было назначено к рассмотрению на 12.07.2023.

Определением от 27.06.2023 к участию в деле было привлечено в качестве Ответчика: администрация Колпнянского района Орловской области (ИНН 5711001434, ОГРН 1025700603774; юридический адрес: 303410, Орловская область, Колпнянский район, пгт. Колпна, ул. Пионерская, д. 2), в качестве Заявителя: Украинцева Маргарита Андреевна (юридический адрес: 305025, г. Курск, 9-ый Степной переулок, д. 10). Данным Определением у Ответчика была запрошена необходимая информация и установлен срок ее представления. Информация от Администрации была представлена в установленный срок.

Определениями Комиссии от 12.07.2023 (Исх. № АК/2701/23 от 13.07.2023), от 31.08.2023 (Исх. № АК/3278/23 от 01.09.2023), от 26.10.2023 (Исх. № НА/4024/23 от 27.10.2023), от 14.11.2023 (Исх. № НА/4231/23 14.11.2023), от 14.12.2023 (Исх. № ЕГ/4626/23 от 18.12.2023), от 16.01.2024 (Исх. № АК/118/24 от 17.01.2024) рассмотрение дела откладывалось в связи с необходимостью получения дополнительной информации, необходимой для всестороннего и полного установления обстоятельств по существу.

В соответствии с частью 1 статьи 45 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается комиссией в срок, не превышающий трех месяцев со дня вынесения определения о назначении дела к рассмотрению; в случаях, связанных с необходимостью получения дополнительной информации, указанный срок рассмотрения дела может быть продлен Комиссией, но не более чем на шесть месяцев.

Трехмесячный срок рассмотрения дела № 057/01/17-371/2023 истек 26.09.2023. Определением от 22.09.2023 (Исх. № АК/3547/23) срок рассмотрения дела № 057/01/17-371/2023 был продлен до 26.03.2024.

В процессе рассмотрения дела Комиссия усмотрела в действиях Администрации нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в нарушении антимонопольных требований к торгам при организации и проведении аукционов по продаже земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021).

Согласно части 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции, перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях Ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства, Комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В случае принятия заключения об обстоятельствах дела рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению (часть 3

статьи 48.1 Закона о защите конкуренции).

Комиссия, учитывая данное обстоятельство, рассмотрев материалы дела, и руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции, отложила рассмотрение дела № 057/01/17-371/2023 в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела.

Определением об отложении дела № 057/01/17-371/2023 от 16.01.2024 (Исх. от 17.01.2024 № АК/118/24) новое рассмотрение дела было назначено на 06.02.2024.

Копия заключения об обстоятельствах дела была направлена в адрес Заявителя и Ответчика письмом от 23.01.2024 № АК/188/24.

Возражений на заключение об обстоятельствах дела в адрес Управления не поступало.

Комиссия, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, установила.

1. Согласно сведениям, размещенным на информационном ресурсе государственной информационной системы «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) (далее – ГИС Торги), Администрацией в 2021 году были проведены аукционы на право заключения договоров купли-продажи земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021).

16.05.2021 Администрацией на сайте ГИС Торги было размещено извещение № 160521/0174099/02 о проведении открытого аукциона на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116, категория земель – земли населенных пунктов, ВРИ «обеспечение сельскохозяйственного производства», расположенного по адресу: Российская Федерация, Орловская область, Колпнянский район, Ярищенское сельское поселение, деревня Гуляево (далее – Аукцион № 1).

Согласно размещенной на сайте ГИС Торги информации, к участию в Аукционе № 1 были допущены: <...>.

Согласно договору купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 16.07.2021, акту приема-передачи земельного участка от 29.07.2021 победителем Аукциона № 1 был признан <...>.

Частью 7 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) установлено, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

В статье 39.18 ЗК РФ изложены особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам для

индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Таким образом, обстоятельства, изложенные выше, не относятся к исключению, указанному в статье 39.18 ЗК РФ.

В соответствии с пунктом 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие).

Из части 2 статьи 7 ЗК РФ следует, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Данный классификатор утвержден Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (далее – Классификатор).

В документации Аукциона № 1 указано, что видом разрешенного использования (далее – ВРИ) земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 является «обеспечение сельскохозяйственного производства», что соответствует коду 1.18 Классификатора.

В соответствии с кодом 1.18 Классификатора ВРИ «обеспечение сельскохозяйственного производства» предусматривает «размещение машинно-транспортных и ремонтных станций, ангаров и гаражей для сельскохозяйственной техники, амбаров, водонапорных башен, трансформаторных станций и иного технического оборудования, используемого для ведения сельского хозяйства».

Например, гараж, ангар, амбар могут быть объектами капитального строительства, так как могут иметь прочную связь с землей, и их конструктивные характеристики не позволят перемещение или демонтаж и последующую сборку без ущерба назначению и изменения основных характеристик, а могут быть временными постройками, не имеющими прочной связи с землей.

Таким образом, из характеристики ВРИ 1.18 следует, что категория таких земельных участков предполагает возможность возведения, как объектов капитального строительства, так и некапитальных объектов. Данная позиция подтверждается Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2022 № 10АП-26764/2021.

Стоит отметить, что в таких документах как: заявки на участие в открытом аукционе; договор купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 16.07.2021; акт приема-передачи земельного участка от 29.07.2021; выписка из Единого государственного реестра недвижимости ВРИ

земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 указан как: «размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции», что соответствует коду 1.15 Классификатора.

*В своих возражениях (Вх. № 2191-ЭП/23 от 10.04.2023), (Вх. № 2697-ЭП/23 от 26.04.2023), (Вх. № 4136-ЭП/23 от 10.07.2023) Администрация указала следующее.*

*Вид разрешенного использования «размещение зданий, сооружений, используемых для производства, хранения, первичной и глубокой переработки сельскохозяйственной продукции» согласно классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному Приказом Росреестра от 10.11.2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», является описанием вида разрешенного использования «хранение и переработка сельскохозяйственной продукции», который предполагает на земельном участке как строительство объектов капитального строительства, так и размещение временных сооружений или временных конструкций, не связанных прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения.*

*По доводу о разных ВРИ земельного участка в документации Аукциона № 1 на сайте ГИС Торги и остальных документах, Администрация указала, что при создании извещения виды ВРИ выбирались строго из выпадающего списка, действия по конкретизации ВРИ не предусмотрены программным комплексом сайта, в результате чего имело место разночтение в наименовании ВРИ земельного участка.*

*Также, в соответствии с Правилами землепользования и застройки Ярищенского сельского поселения Колпнянского района Орловской области от 08.06.2012 № 8 (ред. 11.05.2017), (далее – Правила) земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116 расположен в территориальной зоне СХ-1, не предполагающей строительство объектов капитального строительства.*

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020. «Национальный стандарт Российской Федерации. Здания и сооружения. Общие термины» (далее – ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020):

Здание – объект капитального строительства стационарный, с полностью или частично замкнутым контуром, одним из основных предназначений которого является пребывание в нем людей или протекание производственных процессов.

Сооружение – объект капитального строительства, в частности, такие, как дамба, мост, дорога, железная дорога, взлетно-посадочная полоса, инженерные коммуникации, трубопровод, канализационная система или результат дноуглубительных работ, земляных работ, геотехнических процессов, за исключением зданий и относящихся к ним строений на территории строительной площадки.

Таким образом, ВРИ 1.15 «размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции», который является основным видом разрешенного использования земельного участка, согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости, также

предполагает возможность размещения на земельном участке с кадастровым номером 57:23:0410101:116 объектов капитального строительства.

Ответчик, согласно возражениям, представленным выше, не отрицает тот факт, что согласно ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 имеется возможность размещать на нем объекты капитального строительства.

При этом выбор размещать на земельном участке объекты капитального строительства или некапитальные объекты является правом правообладателя земельного участка. Данная позиция подтверждается Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2022 № 10АП-26764/2021.

В статье 23 Правил (страница 75) указаны следующие сведения:

## **1. Зона сельскохозяйственного использования – СХ1**

1.1. Градостроительный регламент зоны для сельскохозяйственного использования

### **Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства**

#### **Основные виды разрешенного использования**

- Поля и участки для выращивания сельхозпродукции
- Луга, пастбища
- Огороды
- Личные подсобные хозяйства
- Теплицы
- Коллективные сараи для содержания скота и птицы

#### **Вспомогательные виды разрешенного использования (установленные к основным)**

- Подъезды, проезды, разворотные площадки
- Временные стоянки автотранспорта
- Хозяйственные постройки
- Туалеты
- Площадки для сбора мусора
- Сооружения и устройства сетей инженерно-технического обеспечения
- Защитные лесополосы

Анализ указанной таблицы, позволяет сделать вывод о том, что согласно статье 23 Правил, подразумевается возможность размещения объектов капитального строительства в зоне СХ-1 как по основным ВРИ, так и по вспомогательным.

Информации, свидетельствующей об обратном, в Правилах не содержится.

Кроме того, согласно письму Управления градостроительства, архитектуры и землеустройства Орловской области (Вх. № 4565-ЭП/23 от 31.07.2023), земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116 находился в территориальной зоне СХ-1, в градостроительном регламенте которой были предусмотрены ВРИ земельных участков, позволяющих размещение объектов капитального строительства.

Правообладатель земельного участка вправе выбирать вид разрешенного использования любого из основных и вспомогательных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленных градостроительным зонированием, и, как следствие, изменять вид

разрешенного использования земельного участка («Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018)).

Следует вывод, что земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116 находился в зоне СХ-1, в которой, согласно Правилам, имелась возможность размещать объекты капитального строительства.

Таким образом, довод Ответчика о том, что в территориальной зоне СХ-1, согласно Правилам, не предполагалось размещение объектов капитального строительства не нашел своего подтверждения.

Довод о разночтении ВРИ земельного участка из-за особенностей программного комплекса сайта ГИС Торги неправомерен, ввиду следующего.

ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 был установлен в соответствии с Классификатором (соответствует ВРИ 1.15 «хранение и переработка сельскохозяйственной продукции»). На сайте ГИС Торги имелась возможность выбрать из выпадающего списка тот ВРИ земельного участка, которому он соответствует согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости. ВРИ земельных участков на сайте ГИС Торги устанавливаются в соответствии с Классификатором.

Кроме того, необходимо отметить, что на момент проведения Аукциона № 1, Ответчиком не была соблюдена норма части 12 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» о приведении установленных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором видов разрешенного использования земельных участков до 1 января 2021.

Как указывалось ранее, Аукцион № 1 проводился в соответствии с Правилами в редакции от 11.05.2017.

В случае приведения Правил в соответствие с установленной нормой, не возникло бы разночтение в ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116.

Таким образом, Администрация, при проведении Аукциона № 1, в нарушение части 7 статьи 39.11 ЗК РФ выставила на продажу земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116, который мог быть предметом торгов только на право аренды, с учётом того, что на данном земельном участке подразумевается возможность размещения объектов капитального строительства, тем самым нарушила часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, ограничив круг участников торгов только лицами, желающими купить земельный участок, а не взять его в аренду.

2. 13.04.2021 Администрацией на сайте ГИС Торги было размещено извещение № 130421/0174099/03 о проведении открытого аукциона на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером

57:23:0010101:548, категория земель – земли населенных пунктов, ВРИ «магазины», расположенного по адресу: Российская Федерация, Орловская область, Колпнянский район, поселок городского типа Колпна, рядом с магазином «1000 мелочей» (далее – Аукцион № 2).

Согласно журналу приема заявок к участию в Аукционе № 2 были допущены: <...>.

Согласно договору купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 27.05.2021, акту приема-передачи земельного участка от 27.05.2021 победителем Аукциона № 2 была признана <...>.

Как было указано ранее, частью 7 статьи 39.11 ЗК РФ установлено, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

Обстоятельства, изложенные выше, аналогично Аукциону № 1 не относятся к исключению, указанному в статье 39.18 ГК РФ.

В документации Аукциона № 2 указано, что видом разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 является «магазины», что соответствует коду 4.4 Классификатора.

В соответствии с кодом 4.4 Классификатора ВРИ «магазины» предусматривает «размещение объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м».

Таким образом, из характеристики ВРИ 4.4 следует, что категория таких земельных участков предполагает возможность возведения, в том числе, объектов капитального строительства.

Стоит отметить, что в таких документах как: заявки на участие в открытом аукционе; договор купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 27.05.2021; акт приема-передачи земельного участка от 27.05.2021; выписка из Единого государственного реестра недвижимости ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 указан как «размещение торгового павильона».

В соответствии с целями фактического использования данному ВРИ соответствует код Классификатора 4.4 «магазины», ВРИ «размещение торгового павильона» в Классификаторе отсутствует.

По коду 4.0 Классификатора ВРИ «предпринимательство» предусматривает размещение объектов капитального строительства в целях извлечения прибыли на основании торговой, банковской и иной предпринимательской деятельности. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования, предусмотренных кодами 4.1 - 4.10.

Данная позиция подтверждается Постановлением Верховного суда РФ от 08.11.2021 № 52-АД21-6-К8.

Согласно коду 4.4 Классификатора ВРИ «магазины» предусматривает размещение «объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м».

В связи с этим отмечаем, что приведенные формулировки «для размещения торгового павильона» не отражают основной ВРИ, поскольку относятся к характеристикам предоставленного земельного участка и выражают цель предоставления такого земельного участка.

*Кроме того, в своих возражениях (Вх. № 2191-ЭП/23 от 10.04.2023), (Вх. № 2697-ЭП/23 от 26.04.2023), (Вх. № 4136-ЭП/23 от 10.07.2023) Администрация указала следующее.*

*Вид разрешённого использования земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 «размещение торгового павильона».*

*Согласно п. 62 ГОСТ Р 51303-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения» торговый павильон – нестационарный торговый объект, представляющий собой отдельно стоящее строение (часть строения) или сооружение (часть сооружения) с замкнутым пространством, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно или несколько рабочих мест продавцов...».*

*В соответствии с подпунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» нестационарный торговый объект – торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.*

*Таким образом, ВРИ земельного участка «размещение торгового павильона», не предполагает строительство объекта капитального строительства, в частности магазина.*

*По доводу о разных ВРИ земельного участка в документации Аукциона № 2 на сайте ГИС Торги и остальных документах, Администрация указала, что при создании извещения виды ВРИ выбирались строго из выпадающего списка, действия по конкретизации ВРИ не предусмотрены программным комплексом сайта, в результате чего имело место разночтение в наименовании ВРИ земельного участка.*

Кадастровый номер земельному участку, являющемуся предметом Аукциона № 2 присвоен 01.07.2019.

В период 2019 года действовал Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (далее – Приказ), согласно которому должны были присваиваться ВРИ земельным участкам.

В силу пункта 2 Приказа, примечаний 1 и 3 к Приказу, виды разрешенного использования земельных участков, устанавливаемые после вступления данного

Приказа в силу, должны были соответствовать Классификатору, действовавшему в 2019 году (Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.07.2022 № 5-КАД22-18-К2).

Анализ классификатора, действовавшего в 2019 году показал, что ВРИ «размещение торгового павильона» в нем отсутствует.

ВРИ 4.4 «магазины» предусматривал «размещение объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м.», ВРИ 4.3. «рынки» предусматривал «размещение объектов капитального строительства, сооружений, предназначенных для организации постоянной или временной торговли (ярмарка, рынок, базар), с учетом того, что каждое из торговых мест не располагает торговой площадью более 200 кв. м.».

Таким образом, Приказ, действовавший в 2019 году предусматривал возможность размещения объектов капитального строительства при всех ВРИ, предназначенных для торговли.

Стоит отметить, что Правила, на основании которых проводился Аукцион № 2, не были приведены в соответствие с Приказом, действовавшим в 2019 году.

Земельный участок с кадастровым номером 57:23:0010101:548 находится в зоне О2.

Согласно Правилам:

## **2.Зона размещения объектов торговли и общественного питания – О2**

2.1. Градостроительный регламент зоны объектов торговли и общественного питания О2

### **Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства**

#### **Основные виды разрешенного использования**

- Рынки всех типов
- Площадки для проведения ярмарок
- Магазины продовольственные и непродовольственные суммарной торговой площадью более 1000 кв.м
- Специализированные магазины москательных и химических и других товаров
- Магазины по продаже ковровых изделий, автозапчастей, шин и автомобильных масел;
- Магазины специализированные рыбные;
- Магазины специализированные овощные;
- Специализированные торговые базы; склады оптовой (или мелкооптовой) торговли
- Салоны сотовой связи, фотосалоны, пункты продажи сотовых телефонов и приема платежей; центры по предоставлению

#### **Вспомогательные виды разрешенного использования (установленные к основным)**

- Вспомогательные здания и сооружения технологически связанные с ведущим видом использования
- Здания и сооружения для размещения служб охраны и наблюдения
- Гаражи служебного транспорта
- Гостевые автостоянки
- Площадки для сбора мусора (в т.ч. биологического для парикмахерских)

полиграфических услуг, ксерокопированию и т.д.

- Предприятия питания и досуга с числом мест более 50 и общей площадью более 250 кв.м с режимом функционирования после 23 часов и с музыкальным сопровождением
- Рестораны, бары, кафе, столовые, закусочные
- Предприятия бытового обслуживания, мастерские ремонта бытовых машин и приборов, ремонта обуви нормируемой площадью свыше 100 кв.м
- Многофункциональные здания комплексного обслуживания населения
- Парикмахерские, косметические салоны, салоны красоты
- Аптеки, аптечные пункты
- Гостиницы
- Офисы
- Отделения банков, пункты обмена валюты
- Здания и помещения для размещения подразделений органов охраны правопорядка

- Сооружения и устройства сетей инженерно технического обеспечения
- Благоустройство территорий, элементы малых архитектурных форм
- Общественные зеленые насаждений (сквер, аллея, бульвар, сад)
- Объекты гражданской обороны
- Объекты пожарной охраны (гидранты, резервуары и т.п.)
- Реклама и объекты оформления в специально отведенных местах
- Общественные уборные

Таким образом, анализ Правил позволяет сделать вывод о том, что в Правилах отсутствует ВРИ «для размещения торгового павильона», а имеющиеся ВРИ, связанные с торговлей, предполагают возможность размещения объектов капитального строительства.

Кроме того, в правилах установлено, что в зоне О2, до 25% территории допускается использовать для размещения объектов, назначение которых определено настоящими Правилами в качестве вспомогательных.

Следует вывод, что, опираясь на позицию, указанную выше, о том, что правообладатель земельного участка вправе выбирать вид разрешенного использования любого из основных и вспомогательных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленных градостроительным зонированием, и, как следствие, изменять вид разрешенного использования земельного участка, даже если основной ВРИ не позволяет размещать объекты капитального строительства, он может использовать вспомогательный ВРИ, в которых также есть те, которые предусматривают размещение объектов капитального строительства.

По доводу о том, что действия по конкретизации ВРИ не предусмотрены программным комплексом сайта ГИС Торги, в результате чего имело место разночтение в наименовании ВРИ земельного участка, необходимо отметить.

В случае, если бы при регистрации земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 ВРИ был установлен в соответствии с действовавшим в то время Приказом, а также в соответствии с установленным законодательством были приведены Правила, разночтений не возникло бы.

Кроме того, в случае, если собственник изъявит желание узнать о соответствии ВРИ земельного участка Классификатору, на основании части 13 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», по заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешенного использования земельного участка классификатору видов разрешенного использования земельных участков уполномоченные на установление или изменение видов разрешенного использования земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение одного месяца со дня поступления такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка, указанным в заявлении, и видом разрешенного использования земельных участков, установленным классификатором видов разрешенного использования земельных участков.

Таким образом, в случае необходимости выявления соответствия ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 действующему Классификатору, любой ВРИ, содержащийся в нем, предназначенный для торговли, будет предполагать возможность размещения объектов капитального строительства.

Кроме того, на основании изложенного, Администрация при проведении Аукциона № 2, вводит в заблуждение потенциальных участников, так как, в документации Аукциона № 2, размещенной на сайте ГИС Торги, ВРИ земельного участка «магазины». Таким образом, потенциальные участники будут предполагать, что после приобретения данного земельного участка, будут иметь возможность разместить на нем объект капитального строительства.

Таким образом, Администрация, при проведении Аукциона № 2, в нарушение части 7 статьи 39.11 ЗК РФ выставила на продажу земельный участок с кадастровым номером 57:23:0010101:548, который мог быть предметом торгов только на право аренды, с учётом того, что на данном земельном участке подразумевается возможность размещения объектов капитального строительства, тем самым нарушила часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, ограничив круг участников торгов только лицами, желающими купить земельный участок, а не взять его в аренду.

3.В соответствии со статьей 1 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции 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.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором

самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Признаки ограничения конкуренции – сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рос или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, 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 (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Для квалификации действий, совершенных при осуществлении закупочной деятельности, в качестве нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции, антимонопольному органу необходимо доказывать последствия нарушения (в том числе возможные) в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что действия Администрации при проведении Аукционов на право заключения договоров купли-продажи земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021) нарушают запреты, установленные пунктом 7 статьи 39.11 ЗК РФ.

Приняв решение о проведении аукционов о продаже земельных участков указанных выше и в последствии проведя их, Администрация лишила возможности воспользоваться законным правом на участие в аукционах и заключить договоры аренды земельных участков неограниченный круг лиц, имеющий финансовую возможность и намеревавшихся принять участие в аукционе только на право заключения договора аренды земельных участков.

Ограничение круга потенциальных участников аукционов обусловлено также начальной ценой предмета аукционов, размер которой при аукционе на продажу объекта в разы выше, чем при его аренде, равно как и размер задатка, вносимого участниками аукциона, а также величины повышения начальной цены предмета аукциона.

4. Частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции установлено, что при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения

антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 10.10 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утверждённого приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок), по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции анализ состояния включает:

- а) определение временного интервала исследования;
- б) определение предмета торгов;
- в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах.

По итогам анализа составляется краткое описание полученных результатов (краткий отчет/обзор).

В ходе рассмотрения дела № 057/01/17-371/2023 Управлением был проведен анализ состояния конкуренции на рынке по продаже земельных участков, собственность на которые неразграничена.

Результаты проведенного анализа показали:

а) временной интервал исследования определен по аукциону № 130421/0174099/03: с 13.04.2021 (дата публикация извещения) по 11.05.2021 (дата окончания приема заявок); по аукциону № 160521/0174099/02: с 16.05.2021 (дата публикация извещения) по 11.06.2021 (дата окончания приема заявок).

б) Предметом рассмотренных закупочных процедур является продажа земельных участков, собственность на которые не разграничена.

в) состав хозяйствующих субъектов, участвующих в Аукционах, включает в себя лиц, подавших заявки на участие. С момента начала подачи заявок на участие по окончании срока подачи заявок на участие в аукционах было подано 2 и 6 заявок соответственно.

Однако, принять участие в аукционах мог неопределенный круг лиц, имеющий финансовую возможность и намеревавшихся принять участие в аукционах только на право заключения договора аренды, в случае проведения таких аукционов.

Комиссия, проанализировав документы и материалы, имеющие в деле, усматривает в действиях администрации Колпнянского района Орловской области признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в нарушении антимонопольных требований к торгам при организации и проведении аукционов по продаже земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021).

Руководствуясь статьёй 17, статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьёй 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать факт нарушения администрацией Колпнянского района Орловской области части 1 статьи 17 закона о защите конкуренции при организации и проведении аукционов по продаже земельных участков (извещение №

160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021).

2. В связи с наличием договоров, заключенных по результатам проведенных аукционов, предписание не выдавать.

3. Передать материалы настоящего дела должностному лицу Орловского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

<...>

(отсутствовала) <...>

<...>

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

Решение территориального антимонопольного органа может быть также обжаловано в коллегиальный орган Федерального антимонопольного органа.