

принято 11 марта 2010 года  
изготовлено 25 марта 2010 года  
г. Ижевск

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...> – председатель Комиссии, заместитель руководителя Удмуртского УФАС России – начальник отдела контроля органов власти, члены Комиссии: <...>

рассмотрев дело № ТГ 08-02/2010-10, по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135–ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции») в отношении Совета депутатов МО «Воткинский район» Удмуртской Республики (ул. Красноармейская, дом 43 а, г. Воткинск, Удмуртская республика, 427431, ИНН 1804007978),

в присутствии представителя ответчика по делу – Совета депутатов МО «Воткинский район» - <...>, действующей на основании доверенности от 09.03.2010г. № 1,

#### УСТАНОВИЛА:

В рамках осуществления контроля соблюдения органами местного самоуправления требований Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», проведен анализ Положения «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», утвержденного решением Совета депутатов МО «Воткинский район» от 26.11.2009 года №318 (далее – Положение, Положение О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами).

В результате проведенного анализа установлены признаки несоответствия п.2, 3 ст.6, ст.7 данного нормативного правового акта требованиям земельного и антимонопольного законодательства.

В связи с наличием в действиях Совета депутатов МО «Воткинский район» признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», на основании приказа Удмуртского УФАС России от 12.02.2010 г. № 45 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, в соответствии с частью 6 статьи 44 Закона «О защите конкуренции», пунктом 3.34 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного Приказом ФАС России от 25.12.2007г. № 447, Удмуртским УФАС России было возбуждено дело № ТГ 08-02/2010-10 и назначено к рассмотрению на 11 марта 2010 года в 11 часов 00 минут. Согласно определению о назначении дела к рассмотрению, ответчику по делу, надлежало представить документы и информацию. Запрошенные документы и информация представлены в полном объеме.

В ходе рассмотрения дела Комиссией Удмуртского УФАС России были исследованы следующие документы и материалы:

1. Устав МО «Воткинский район».
2. Свидетельство о постановке на налоговый учет Совета депутатов МО «Воткинский район».
3. Свидетельство о государственной регистрации Совета депутатов МО

«Воткинский район» в качестве юридического лица.

4. Положение «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», утвержденного решением Совета депутатов МО «Воткинский район» от 26.11.2009 года №318.

5. Письменные пояснения (информация) Совета депутатов МО «Воткинский район» №10 от 04.03.2010г., по вопросу, рассматриваемому в рамках настоящего дела.

В письменных пояснениях от 04.03.2010г. № 10 Совет депутатов МО «Воткинский район» сообщил, что пункт 2, 3 статьи 6 Положения касается случаев предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, которые обозначены в п. 1 ст. 6 Положения.

По мнению представителя Совета депутатов МО «Воткинский район», пункт 2, 3 статьи 6 Положения не распространяются на случаи предоставления земельного участка для жилищного строительства и (или) для его комплексного освоения в целях жилищного строительства.

В ходе рассмотрения дела, представитель Совета депутатов МО «Воткинский район» не смогла указать порядок предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта в случае наличия нескольких заявок, пояснив, что в Положении такой нормы нет. В письменных пояснениях Совета депутатов МО «Воткинский район», подписанных Главой МО «Воткинский район», также не указан данный порядок.

Также представитель Совета депутатов МО «Воткинский район» пояснил, что информация, указанная в пункте 7 статьи 7 Положения, подлежит опубликованию исключительно с целью ознакомления населения для представления ими своих возражений. При этом, на вопрос Комиссии о том, почему в соответствии с п.7 ст.7 Положения данная информация подлежит опубликованию за счет средств заявителя, представитель Совета депутатов МО «Воткинский район» пояснить не смог. Также представитель Совета депутатов МО «Воткинский район» не смог пояснить, почему содержание публикации не предусматривает возможность подачи иными хозяйствующими субъектами заявления на предоставление земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта.

В ходе рассмотрения дела представитель Совета депутатов МО «Воткинский район» пояснил, что не признает факт нарушения антимонопольного законодательства.

Совет депутатов МО «Воткинский район», со слов представителя, не признает нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», однако готов внести соответствующие изменения в п.2, 3 ст.6, ст. 7 Положения, в части противоречащей антимонопольному законодательству. Представитель Совета депутатов МО «Воткинский район» заявил ходатайство об отложении рассмотрения дела с целью внесения изменений в Положение, в части противоречащей антимонопольному законодательству, до момента окончания рассмотрения настоящего дела.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав доводы ответчика, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Совета депутатов МО «Воткинский район» нарушения антимонопольного законодательства, на основании следующего. Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике во исполнение поручения Федеральной антимонопольной службы от

04.02.2009г. № АЦ/2867 проведены мероприятия по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, в части принятия нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства, комплексного освоения в целях жилищного строительства на территории Удмуртской Республики, соответствующих антимонопольному и земельному законодательству. Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике во исполнение указанного поручения Федеральной антимонопольной службы направляло в муниципальные образования Удмуртской Республики запросы о предоставлении информации по вопросу предоставления земельных участков под жилищное строительство, индивидуальное жилищное строительство (№01-17-05/7584 от 11.12.2009г.). Администрация МО «Воткинский район» письмом №1798 от 30.12.2009г. представила решение Совета депутатов МО «Воткинский район» №318 от 26.11.2009г. об утверждении Положения «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район». Согласно пункту 1 статьи 1, Положение «устанавливает и регламентирует взаимоотношения органов местного самоуправления муниципального образования «Воткинский район» в части полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами Российской Федерации и Удмуртской Республики, с органами государственной власти, юридическими лицами и гражданами в сфере земельных отношений».

В соответствии со статьями 20, 22 Устава МО «Воткинский район» Совет депутатов МО «Воткинский район» является представительным органом муниципального района, обладающим правом представлять интересы населения района и принимать от его имени решения, действующие на всей территории муниципального района.

К исключительной компетенции Совета депутатов МО «Воткинский район», согласно п. 7 ст. 24 Устава МО «Воткинский район», относится в том числе определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности МО «Воткинский район».

В рамках осуществления контроля соблюдения органами местного самоуправления требований Закона «О защите конкуренции», проведен анализ Положения О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами, и установлено следующее:

1. Статьей 6 Положения О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами определены условия и порядок предоставления земельных участков для строительства без предварительного согласования места размещения объекта. Пунктом 1 статьи 6 Положения установлено следующее: «Предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам для строительства без предварительного согласования места размещения объектов осуществляется путем проведения торгов (конкурсов, аукционов) в соответствии со ст. 30, 30.1, 30.2, 38, 38.1, 38.2 Земельного кодекса Российской Федерации в собственность или аренду сроком до десяти лет при размещении объекта в границах населенного пункта в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства».

Пункт 2 статьи 6 Положения О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами устанавливает следующее: «Предоставление земельных участков в случаях и целях, указанных в пункте 1 настоящей статьи, может быть осуществлено в аренду до десяти лет без проведения торгов на основании заявления гражданина или юридического лица при условии предварительной и заблаговременной (не менее 30 дней) публикации сообщения в районной газете «Вега» о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка».

Пункт 2 статьи 6 Положения не соответствует нормам Земельного кодекса Российской Федерации в связи со следующим.

Положения подпункта 3 пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) допускают предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка, при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемого для такой передачи земельного участка в случае, если имеется только одна заявка, для целей строительства, не связанного с жилищным и комплексным освоением территории в целях жилищного строительства. Статьями 30.1 и 30.2, пунктами 4 и 5 статьи 38, статьями 38.1 и 38.2 ЗК РФ установлен особый порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства и их комплексного освоения в целях жилищного строительства, предполагающий обязательную аукционную форму предоставления земельных участков для указанных целей, критерием которой является цена предмета аукциона (земельного участка либо права на заключение договора его аренды). При этом, в соответствии с пунктом 2 статьи 30.1 ЗК РФ установлен исчерпывающий перечень допускаемых случаев предоставления земельных участков для жилищного строительства без проведения аукциона, установленных подпунктом 5 пункта 1 статьи 24, пунктом 2.1 статьи 30 и пунктом 27 статьи 38.1 ЗК РФ.

Случай предоставления земельного участка под жилищное строительство и (или) под его комплексное освоение в целях жилищного строительства без предварительного согласования места размещения объекта без проведения аукциона при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемого для такой передачи земельного участка при наличии только одной заявки согласно подпункту 3 пункта 4 статьи 30 ЗК РФ не относится к установленным пунктом 2 статьи 30.1 ЗК РФ случаям, при которых аукцион не проводится.

Следовательно, установление органом местного самоуправления порядка, при котором предоставление земельного участка для жилищного строительства и (или) для его комплексного освоения в целях жилищного строительства без предварительного согласования места размещения объекта без проведения аукциона при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о предлагаемом для такой передачи земельного участка при наличии только одной заявки согласно подпункту 3 пункта 4 статьи 30 ЗК РФ, является незаконным.

2. Пункт 3 статьи 6 Положения также предполагает предоставление юридическим лицам земельных участков, торги по которым признаны не состоявшимися, в порядке, установленном пунктом 2 статьи 6 Положения, а именно, на основании заявлений, в том числе юридических лиц, без проведения торгов.

Пункт 3 статьи 6 Положения не соответствует нормам Земельного кодекса

Российской Федерации в связи со следующим.

Пунктом 27 статьи 38.1 и пунктом 2 статьи 38.2 ЗК РФ установлено, что в случае, если аукцион по предоставлению земельных участков для жилищного строительства и их комплексного освоения в целях жилищного строительства признан не состоявшимся по причине участия в аукционе менее двух участников, единственный участник аукциона вправе заключить договор купли-продажи или договор аренды выставленного на аукцион земельного участка, а орган государственной власти или орган местного самоуправления, по решению которых проводился аукцион, обязан заключить договор с единственным участником аукциона по начальной цене аукциона.

Пунктом 28 статьи 38.1 и пунктом 2 статьи 38.2 ЗК РФ установлено, что организатор аукциона в случаях, если аукцион был признан несостоявшимся либо если не был заключен договор купли-продажи или договор аренды земельного участка с единственным участником аукциона, вправе объявить о проведении повторного аукциона.

Таким образом, предоставление, в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Положения, земельного участка для жилищного строительства и (или) для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, торги по которым признаны не состоявшимися, на основании заявлений без проведения торгов, противоречит нормам Земельного кодекса Российской Федерации.

3. Статьей 7 Положения определены условия и порядок предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта. Пункт 7 статьи 7 Положения предусматривает размещение сведений «о предстоящем предоставлении земельного участка, о лице, в интересах которого планируется принять решение о предварительном согласовании места размещения объекта, целях предстоящего предоставления земли» в районной газете. Информация публикуется, согласно указанному пункту, за счет средств заявителя.

При этом, в случае, если имеется более одного заявления на предоставление земельного участка для целей строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, ни статья 7 Положения, ни само Положение в целом, не устанавливают порядок предоставления земельного участка на торгах.

Статья 7 Положения не соответствует нормам Земельного кодекса Российской Федерации в связи со следующим. В соответствии со статьей 30 ЗК РФ, которой предусмотрен порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, земельные участки предоставляются в порядке предварительного согласования места размещения объекта или без предварительного согласования места размещения объекта. Согласно пункту 5 статьи 30 ЗК РФ, предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке: выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 ЗК РФ, решения о предварительном согласовании места размещения объекта; выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета; принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 ЗК РФ.

В силу пункта 3 статьи 31 ЗК РФ органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем

предоставлении земельных участков для строительства.

По смыслу этой нормы такая информация направлена не только на защиту интересов населения, но и на выявление наличия потенциальных претендентов на данный земельный участок. Кроме того, одним из принципов, на которых основывается земельное законодательство, является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому 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 (подпункт 11 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса).

Из статьи 7 Положения следует, что в случае, если имеется более одного заявления на предоставление земельного участка для целей строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, предоставление земельного участка на торгах не предусматривается. Данной статьей, также как и всем Положением, не определены действия органа местного самоуправления при рассмотрении более одного заявления на предоставление земельного участка для целей строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Порядок предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта в случае наличия нескольких заявок Земельным кодексом Российской Федерации не предусмотрен.

Между тем, с учетом необходимости обеспечения законных прав и интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере предпринимательской деятельности, которые вправе подать заявки на предоставление земельного участка, предоставление земельного участка должно проводиться на торгах. При этом проведение торгов в данном случае положениям ст. 30, 31 Земельного кодекса Российской Федерации не противоречит.

Субъектами земельно-правовых отношений, в случае предоставления земельного участка для жилищного строительства и (или) для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, могут являться исключительно юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели. Деятельность указанной категории лиц по осуществлению жилищного строительства и (или) комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства является предпринимательской (осуществляемой систематически на свой страх и риск с целью извлечения прибыли) и определяется содержанием их правового статуса, определенного в соответствии с гражданским законодательством.

Исходя из этого, предоставление земельного участка для жилищного строительства и (или) для его комплексного освоения в целях жилищного строительства без предварительного согласования места размещения объекта без проведения аукциона может привести к недопущению, ограничению, устранению соперничества хозяйствующих субъектов на рынке жилищного строительства, создать более выгодные условия деятельности отдельному хозяйствующему субъекту.

Деятельность юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в сфере строительства, не связанного с жилищным и комплексным освоением территории в целях жилищного строительства также является предпринимательской. Таким образом, предоставление земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта в целях строительства, не связанного с жилищным и комплексным освоением территории в целях жилищного строительства, без торгов, при наличии более одной заявки, может привести к недопущению, ограничению, устранению соперничества

хозяйствующих субъектов на рынке строительства, и созданию более выгодных условий деятельности отдельным хозяйствующим субъектам.

Исходя из смысла статей 2 и 3 ЗК РФ, иные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также ведомственные правовые акты, регулирующие земельные отношения (акты земельного законодательства), должны соответствовать ЗК РФ и применяются в части, ему не противоречащей.

Положение «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», утвержденное Решением Совета депутатов МО «Воткинский район» от 26.11.2009 года №318, содержит нормы пункты 2, 3 статьи 6, статьи 7, которые противоречат Земельному кодексу Российской Федерации и действие которых, в части предоставления земельного участка для жилищного строительства и (или) для его комплексного освоения в целях жилищного строительства без предварительного согласования места размещения объекта без проведения торгов в случае, если после опубликования извещения о проведении торгов имеется одно заявление; предоставление юридическим лицам земельных участков, торги по которым признаны не состоявшимися, на основании заявлений, без проведения торгов; а также предоставление земельного участка для целей строительства с предварительным согласованием места размещения объекта без проведения торгов, в случае, если имеется более одного заявления, может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (соперничества хозяйствующих субъектов) на рынке жилищного строительства, создать более выгодные условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона N 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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). Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что принятие Советом депутатов МО «Воткинский район» Решения от 26.11.2009 года №318 об утверждении Положения «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», содержащее условия (пункты 2, 3 статьи 6, статьи 7), которые не соответствуют требованиям антимонопольного законодательства и могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, является нарушением части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Учитывая, что на момент рассмотрения дела изменения в Положение, в части противоречащей антимонопольному законодательству, не внесены, а также принимая во внимание факт того, что Совет депутатов МО «Воткинский район» нарушение части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» не признает, Комиссия приходит к выводу об отказе в удовлетворении ходатайства представителя ответчика, а также о необходимости выдать ответчику предписание об изменении Положения «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», в части

противоречащей антимонопольному законодательству (пункты 2, 3 статьи 6, статьи 7 Положения).

В связи с тем, что ограничивающие конкуренцию действия Совета депутатов МО «Воткинский район» совершены после введение в действие статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в редакции Федерального закона от 17.07.2009г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Комиссия приходит к выводу о необходимости передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Удмуртского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении за нарушение статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Руководствуясь частью 1 статьи 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, пунктом 1 статьи 49, статьей 50 Закона «О защите конкуренции», пунктами 3.40, 3.43, 3.44 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного Приказом ФАС России от 25.12.2007г. № 447 Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать Совет депутатов МО «Воткинский район» нарушившим часть 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», в части принятия Решения от 26.11.2009 года №318 об утверждении Положения «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», содержащее условия (пункты 2, 3 статьи 6, статьи 7), которые не соответствуют требованиям антимонопольного законодательства и могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Выдать Совету депутатов МО «Воткинский район» предписание об изменении пунктов 2, 3 статьи 6, статьи 7 Положения «О порядке управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования «Воткинский район», противоречащих антимонопольному законодательству и приведение акта органа местного самоуправления в соответствии с антимонопольным законодательством.

3. Передать материалы дела в отношении Председателя Совета депутатов МО «Воткинский район» уполномоченному должностному лицу Удмуртского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Удмуртской Республики.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии



