

**РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ
№680-ФАС52-ТР-15-02/05-10**

17 августа 2010 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 03 августа 2010 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- | | | |
|-------------------|---|--|
| - Гребнева Ю.Н. | - | председателя комиссии, заместителя руководителя управления; |
| - Валитова М.А. | - | члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля; |
| - Кошелевой И.А. | - | члена комиссии, начальника отдела контроля экономической концентрации; |
| - Камильской Л.А. | - | члена комиссии, главного государственного инспектора отдела антимонопольного контроля, - |

с участием представителей Министерства инвестиционной политики Нижегородской области Преподобной Н.А. и Санкиной С.В., представителей общества с ограниченной ответственностью «Порт Ревяк» Макарычевой С.Б. и Саблиной Н.Ю., генерального директора ООО «КФ «Акваресурс» Серапушкина Ю.Н.,

рассмотрев 03 августа 2010 года в открытом заседании комиссии с объявлением резолютивной части решения дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области,

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области обратилось общество с ограниченной ответственностью «Порт Ревяк» с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства Инвестиционным советом при Губернаторе Нижегородской области. В ходе рассмотрения заявления антимонопольным органом установлено, что для целей реализации инвестиционного проекта «Строительство речного порта» ООО «Порт Ревяк» 05.02.08 обратилось в Министерство инвестиционной политики Нижегородской области с просьбой о выделении земельного участка, расположенного в городе Нижнем Новгороде в районе ул. Кима, д.77А, 77Б. По результатам рассмотрения указанной заявки ООО «Порт Ревяк» в выделении земельного участка отказано, при этом реализация инвестиционного предложения заявителя признана Инвестиционным советом при Губернаторе Нижегородской области нецелесообразной.

17.04.08 в Министерство инвестиционной политики Нижегородской области поступила заявка ООО «КФ «Акваресурс» на предоставление земельного участка с аналогичными адресными ориентирами (город Нижний Новгород, ул. Кима, около строения 77Б) для организации площадки складирования речного логистического центра. Реализация данного инвестиционного проекта признана рабочей группой Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области целесообразной и принято решение о возможности выделения для этой цели земельного участка.

Действия Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области, выраженные в отказе предоставить ООО «Порт Ревяк» земельный участок, Нижегородское УФАС России предварительно квалифицировало как нарушающие часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в связи с чем приказом от 20.05.10 №429 возбудило дело о нарушении антимонопольного законодательства №680-ФАС52-ТР-15-02/05-10.

В ходе рассмотрения дела представители ООО «Порт Ревяк» поддержали изложенные в обращении доводы. По мнению общества, отказ Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области необоснован. В тексте решения отсутствуют мотивы принятого решения. Также заявитель полагает, что в данном случае, поскольку имелось две заявки на выделение земельного участка, его предоставление должно осуществляться по правилам пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, то есть с проведением торгов.

Представители Министерства инвестиционной политики Нижегородской области указали, что спорный отказ Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области обоснован, поскольку проектные предложения ООО «Порт Ревяк» и ООО «КФ «Акваресурс» нельзя рассматривать как аналогичные. Инвестиционное предложение ООО «Порт Ревяк» предполагало строительство на земельном участке капитального объекта, что невозможно без смены зоны (испрашиваемый земельный участок в соответствии с Правилами землепользования и застройки города Нижнего Новгорода, утвержденными постановлением Городской Думы города Нижнего Новгорода от 15.11.2009 №89, находится в зоне рекреационно-природных территорий Р-4). Однако ранее, при рассмотрении заявки общества с ограниченной ответственностью «Завод доборного железобетона «Волга Форм», исследовался вопрос о строительстве на данной территории капитального объекта, при этом Комиссия по землепользованию и застройке сочла нецелесообразным внесение изменений в градостроительные регламенты. И именно это стало причиной отказа в реализации инвестиционного предложения ООО «Порт Ревяк».

ООО «КФ «Акваресурс» планировало разместить на испрашиваемом земельном участке временный объект – площадку для складирования инертных материалов. Реализация данного проекта, в отличие от предложений ООО «ЗДЖБ «Волга Форм» и ООО «Порт Ревяк», не предполагала внесения изменений в Правила землепользования и застройки города Нижнего Новгорода, и вследствие этого в отношении заявки ООО «КФ «Акваресурс» принято положительное заключение.

Представитель ООО «КФ «Акваресурс» пояснил, что считает решение, принятое рабочей группой Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области, законным. Направляя заявку в Министерство инвестиционной политики Нижегородской области, ООО «КФ «Акваресурс» не знало о том, что имеются иные заявки относительно испрашиваемого земельного участка.

Рабочая группа Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области и Инвестиционный совет при Губернаторе Нижегородской области не направили своих представителей на заседание комиссии. В Управлении имеются документы, подтверждающие факт надлежащего извещения указанных органов о времени и месте рассмотрения дела №680-ФАС52-ТР-15-02/05-10.

Заслушав доводы лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства в их взаимосвязи и достаточности для принятия решения, комиссия Нижегородского УФАС России приходит к следующему.

Конституция Российской Федерации определяет, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей относятся к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «в» части 1 статьи 72). Земельное законодательство Российской Федерации состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 22 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки могут быть предоставлены их собственниками в аренду.

Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции (статья 29 Земельного кодекса Российской Федерации).

В Нижегородской области земельные отношения регулируются Законом Нижегородской области от 13.12.2005 года №192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области», а также иными, принятыми в целях реализации данного закона, нормативными актами.

Процедура выделения земельных участков для целей строительства, а также участков, предоставляемых для целей размещения временных объектов на территории региона, определена в постановлении Правительства Нижегородской области от 15.02.2006 №46 «О мерах по реализации Закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 года №192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» при строительстве, реконструкции объектов недвижимости и размещении временных объектов».

Так определено, что для получения земельного участка для целей строительства или размещения временного объекта гражданину (юридическому лицу) необходимо направить в Министерство инвестиционной политики Нижегородской области заявку с указанием места нахождения испрашиваемого участка, его площади, предполагаемых целей выделения участка, характеристик капитального либо временного объекта, площади предполагаемой застройки и т.д. Типовая форма заявки утверждена приказом Министерства инвестиционной политики Нижегородской области от 02.11.2006 №22.

Указанная заявка регистрируется в Министерстве инвестиционной политики Нижегородской области и направляется в профильные органы и учреждения для разрешения вопросов в пределах предоставленной им компетенции о возможности реализации проектного предложения, а также для выявления обстоятельств, препятствующих реализации проекта.

В последующем отраслевые заключения органов и учреждений в совокупности с заявкой рассматриваются Инвестиционным советом при Губернаторе Нижегородской области либо рабочей группой Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области, в обязанности которых входит принятие решения о возможности и целесообразности выделения земельного участка и реализации проектного предложения.

В случаях, когда Инвестиционный совет (рабочая группа) принимает положительное решение по заявке, копия такого решения направляется заявителю и заинтересованным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также органам местного самоуправления для осуществления мероприятий, обязательных при выделении земельного участка.

При отрицательном решении заявителю направляется копия решения о невозможности предоставления земельного участка.

Как установлено комиссией антимонопольного органа и подтверждается материалами дела, в Министерство инвестиционной политики Нижегородской области поступило 2 заявки хозяйствующих субъектов, ООО «Порт Ревяк» и ООО «КФ «Акваресурс», на выделение земельных участков, расположенных на одной территории и налегающих друг на друга. Заявка ООО «Порт Ревяк» направлена в Министерство инвестиционной политики Нижегородской области 05.02.08 и зарегистрирована под номером 2211, заявка ООО «КФ «Акваресурс» поступила 17.04.08 (вх. №2488).

Инвестиционный совет при Губернаторе Нижегородской области, рассматривавший заявку ООО «Порт Ревяк» 23.04.2008, вынес отрицательное решение относительно целесообразности реализации проектного предложения общества, вследствие чего обществу в выделении земельного участка было отказано. В качестве мотива принятого решения Инвестиционный совет сослался на аналогичное решение, вынесенное им по заявке ООО «Завод доборного железобетона «Волга-Форм», когда препятствием в реализации инвестиционного проекта хозяйствующего субъекта стала нецелесообразность внесения изменений в градостроительные регламенты Правил землепользования и застройки города Нижнего Новгорода.

При этом по заявке ООО «КФ «Акваресурс» рабочая группа Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области приняла решение о возможности предоставления земельного участка в краткосрочную аренду, отразив при этом в решении также необходимость смены зоны земельного участка.

Часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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).

Создание неравных условий деятельности на товарном рынке и предоставление необоснованных преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту по сравнению с иными участниками рынка является нарушением приведенной статьи Федерального закона.

Инвестиционный совет при Губернаторе Нижегородской области создан постановлением Правительства Нижегородской области от 15.02.2006 года и в своей деятельности руководствуется утвержденным этим же постановлением Положением.

Согласно пункту 1.1. Положения представляет собой коллегиально-совещательный орган, обеспечивающий взаимодействие органов исполнительной власти Нижегородской области, территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, независимо от их организационно-правовой формы, и принимающий решения о целесообразности реализации инвестиционных проектов и возможности предоставления мер государственной поддержки.

Как следует из того же Положения, к основным задачам инвестиционного совета относятся:

организация взаимодействия органов исполнительной власти Нижегородской области, территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от их организационно-правовой формы **по вопросам реализации единой политики в области инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области** (пункт 2.1);

определение приоритетных направлений и формирование стратегических целей по реализации инвестиционной политики (пункт 2.2);

принятие, с учетом мнения профильного органа исполнительной власти Нижегородской области, решений о целесообразности реализации представленных на рассмотрение инвестиционных проектов (пункт 2.3).

Комиссия антимонопольного органа пришла к выводу, что выполнение этих задачи и функции являются обязанностью Министерства инвестиционной политики Нижегородской области.

Так, согласно пункту 2.1 Положения о Министерстве инвестиционной политики Нижегородской области (утверждено Постановлением Правительства Нижегородской области от 21.09.2005 №207) основной задачей Министерства инвестиционной

политики Нижегородской области является **разработка и реализация единой инвестиционной политики Нижегородской области, определение приоритетных направлений инвестиций**, условий их осуществления, формирование сбалансированных с ресурсами Нижегородской области инвестиционных и других целевых программ и проектов.

Пункт 3.2.3. наделяет Министерство функцией **по организации взаимодействия органов** государственной власти Нижегородской области с федеральными органами государственной власти, в том числе с контрольными и надзорными органами, органами местного самоуправления, иными организациями, **по вопросам инвестиционной политики**.

В соответствии с пунктом 3.3.2. на Министерство возложена функция по проведению экспертизы инвестиционных проектов, **подготовке заключений на инвестиционные проекты** на основе действующих методик в данной сфере, в том числе **на предмет целесообразности их осуществления** с участием Нижегородской области.

Таким образом, Инвестиционный совет при Губернаторе Нижегородской области является органом, исполняющим функции органа исполнительной власти Нижегородской области, то есть на его действия также распространяются запреты части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Согласно заявке ООО «Порт Ревяк» общество просило выделить в долгосрочную аренду земельный участок, расположенный в г. Нижнем Новгороде в районе улицы Кима, д.77А, 77Б. Площадь запрашиваемого участка составляет 97500 кв. метров, из которых 5000 кв. м. - общая площадь застройки, 3000 кв. м. – площадь закрытого неотапливаемого склада, 89500 – зона открытого хранения. В соответствии с инвестиционным проектом ООО «Порт Ревяк» планировало организацию речного порта для разгрузки и хранения инертных материалов.

В процессе подготовки данной заявки к ее рассмотрению на Инвестиционном совете при Губернаторе Нижегородской области было установлено, что испрашиваемый заявителем земельный участок в соответствии с Правилами землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде (утверждены постановлением Городской Думы города Нижнего Новгорода 15.11.2005 №89) располагается в зоне рекреационно-природных территорий Р-4.

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки устанавливают территориальные зоны и градостроительные регламенты и принимаются органами местного самоуправления в целях:

1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Согласно части 11 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации в состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Рекреационные зоны Р-4 согласно Правилам землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде выделены для обеспечения правовых условий сохранения и использования существующего природного ландшафта и создания экологически чистой окружающей среды в интересах здоровья населения, сохранения и воспроизводства лесов, обеспечения их рационального использования.

Основными видами разрешенного использования недвижимости в пределах таких зон являются лесные массивы, санитарно защитные лесополосы, малые архитектурные формы, площадки для выгула собак, питомники, дендрарии для выращивания декоративных растений, для озеленения города. При этом Правилами землепользования и застройки не предусмотрено размещение на данной территории речных портов и строительство капитальных объектов. В данном случае осуществление строительства возможно только в случае, если будет установлена целесообразность внесения соответствующих изменений в градостроительные регламенты Правил землепользования и застройки.

Согласно пояснениям представителей Министерства инвестиционной политики Нижегородской области, что подтверждается имеющимися документами, расположение испрашиваемого ООО «Порт Ревяк» земельного участка в рекреационной зоне, в которой запрещено строительство капитальных объектов, явилось основной причиной для отказа в выделении земельного участка. Инвестиционный совет принял указанное решение, учитывая также то обстоятельство, что по вопросу о целесообразности изменения градостроительных регламентов в отношении данной территории Комиссия по землепользованию и застройке уже вынесла отрицательное решение (при рассмотрении заявки ООО «ЗДЖБ Волга-Форм»).

Комиссия антимонопольного органа признает указанную причину достаточной для принятия Инвестиционным советом при Губернаторе Нижегородской области решения от 23.04.2008 №2211-53-2076.

Также необходимо отметить, что в целом изменение градостроительных регламентов является исключительной мерой и может быть признано целесообразным лишь в отдельных случаях. При этом законодательством не возлагается на Инвестиционный совет обязанности по направлению обращений в уполномоченные органы о смене рекреационных зон земельного участка в каждом случае, когда будет установлено, что данное обстоятельство является преградой для реализации инвестиционного проекта.

ООО «Порт Ревяк» указывает, что решение рабочей группы Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области, принятое в отношении заявки ООО «КФ «Акваресурс», также предусматривает необходимость изменения градостроительных регламентов Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде.

Между тем, как это было установлено в дальнейшем, поскольку проектное предложение ООО «КФ «Акваресурс» предполагает размещение временного объекта, отсутствует необходимость в изменении зоны земельного участка.

Таким образом, Инвестиционный совет при Губернаторе Нижегородской области и рабочая группа инвестиционного совета приняли по существу верные решения относительно вопросов возможности выделения земельных участков ООО «Порт Ревяк» и ООО «КФ «Акваресурс» в соответствии с их инвестиционными предложениями.

При сложившихся условиях строительство капитального объекта на испрашиваемом ООО «Порт Ревяк» участке действительно было невозможно, на что также указывают Департамент градостроительного развития территории Нижегородской области (письмо от 04.03.2008 №406/1012) и администрация города Нижнего Новгорода (письмо от 21.03.2008 №03-646/ис).

Вместе с тем такой обязанности, как корректировка либо внесение предложений хозяйствующим субъектам об изменении их инвестиционных проектов в случае установления несоответствия таковых требованиям законодательства, у Инвестиционного совета не имеется. При таких условиях действия Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области не могут быть признаны нарушающими часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Доводы заявителя о необходимости проведения в рассматриваемом случае торгов на основании пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с наличием двух заявок комиссией антимонопольного органа отклоняются по следующим причинам.

Пункт 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации предполагает выделение земельного участка без предварительного согласования места размещения объекта с проведением работ по формированию земельного участка:

осуществлению его кадастрового учета, определению разрешенного использования земельного участка и иными работами. Применительно к рассматриваемой ситуации в отношении спорного земельного участка такие работы проведены не были.

Кроме того, применительно к рассматриваемым обстоятельствам у Инвестиционного совета (рабочей группы) не было оснований для проведения торгов, поскольку в данном случае инвестиционное предложение ООО «Порт Ревяк» невозможно было реализовать на испрашиваемом земельном участке. Иными словами, в данном случае нельзя говорить о том, что в уполномоченный орган в отношении данного участка поступили две заявки.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 23, 41, 48, 49 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия

решила:

Прекратить рассмотрение дела №680-ФАС52-ТР-15-02/05-10 в отношении Инвестиционного совета при Губернаторе Нижегородской области по части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с отсутствием в его действиях нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.