

Прокуратура г. Красноярск

ул. Ладос Кецохели, 18а,

г. Красноярск, 660001

Администрация города
Красноярска

ул. Карла Маркса, 93,

г. Красноярск, 660049

ООО «СД Альфа Капитал»

ул. Дубенского, 8, пом. 63,

г.Красноярск, 6600032

Департамент
градостроительства
администрации города
Красноярска

ул. Карла Маркса, 95, г.

Красноярск, 660049

РЕШЕНИЕ

от «22» мая 2018 года

Резолютивная часть решения по делу оглашена на заседании Комиссии 15 мая 2018 года.

В полном объеме решение изготовлено 22 мая 2018 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Капсудин Е.В., заместитель руководителя управления; члены Комиссии – Фомушкина Ю.В., начальник отдела контроля органов власти; Дударева М.А., заместитель начальника отдела контроля органов власти, рассмотрев дело № 22-15-18, возбужденное в отношении Администрации города Красноярск (далее - Администрация), по факту неисполнения предупреждения Красноярского УФАС России от 12.01.2018 (исх. № 487), выданного в целях пресечения признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в издании Распоряжений от 27.02.2015 № 1125-недв и от 24.07.2015 № 3659-недв с нарушением требований статей 11, 30, 31 ЗК РФ, следствием чего стало заключение договора аренды земельного участка № 1184 от 04.08.2015, что привело к нарушению прав на равный доступ хозяйствующих субъектов к получению в пользование земельных участков муниципальной (государственной) собственности, ограничению конкуренции за право предоставления в аренду земельных участков для целей строительства.

Настоящее дело рассмотрено с участием:

От Администрации города Красноярск представителя по доверенности Кривобок Ольги Анатольевны (доверенность № 01-6405 от 04.09.2017);

От ООО «СД «Альфа Капитал» представителя по доверенности Шилкиной Евгении Владимировны (доверенность от 26.02.2018).

От Прокуратуры города Красноярск Савченко Зульфии Рафиковны

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение Прокуратуры города Красноярск (вх. № 22810 от 05.12.2017, исх. № 7/1-05-2017 от 04.12.2017) о нарушении действующего антимонопольного законодательства Администрацией города Красноярск при предоставлении муниципальной услуги по предоставлению земельных участков для строительства (с предварительным согласованием места размещения объекта) ООО «СД Альфа Капитал» (далее - Общество).

Приложенная к обращению информация, анализ действующего законодательства, позволили антимонопольному органу прийти к выводу о наличии в действиях Администрации города Красноярск признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»), выразившихся в издании Распоряжений от 27.02.2015 № 1125-недв и от 24.07.2015 № 3659-недв с

нарушением требований статей 11, 30, 31 Земельного [Кодекса](#) Российской Федерации (далее- Земельный Кодекс РФ, ЗК РФ), следствием чего стало заключение договора аренды земельного участка № 1184 от 04.08.2015, что привело к нарушению прав на равный доступ хозяйствующих субъектов к получению в пользование земельных участков муниципальной (государственной) собственности, ограничению конкуренции за право предоставления в аренду земельных участков для целей строительства.

Учитывая вышеизложенное Красноярское УФАС России на основании [статьи 39.1](#) ФЗ «О защите конкуренции» выдало предупреждение от 12.01.2018 о необходимости прекращения указанного нарушения путем принятия мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, с этой целью Администрации города Красноярска в срок до 15 февраля 2018 года надлежало:

- отменить Распоряжения Администрации города Красноярска от 27.02.2015 № 1125-недв и от 24.07.2015 № 3659-недв;
- принять исчерпывающие меры, направленные на возврат имущества – земельного участка с кадастровым номером: 24:50:0400067:2947 площадью 24 364 кв.м., расположенного по адресу: г.Красноярск, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова;
- принять исчерпывающие меры, направленные на расторжение договора аренды № 1184 от 04.08.2015.

О выполнении предупреждения администрации необходимо было сообщить в Красноярское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

19.02.2018 в адрес Красноярского УФАС России от Администрации города Красноярска поступило письмо, из которого следует, что земельный участок был предоставлен ООО «СД Альфа Капитал», по мнению Администрации, с соблюдением требований действующего законодательства. Таким образом, Администрацией города Красноярска выданное предупреждение не исполнено.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

По факту неисполнения предупреждения Красноярским УФАС России на основании приказа № 64 от 28.02.2018 было возбуждено дело № 22-15-18.

Определением от 28 февраля 2018 года рассмотрение дела назначено на 22 марта 2018 года.

На заседании Комиссии 22 марта 2018 года установлено, что ООО «СД Альфа Капитал» обратилось с заявлением в Департамент градостроительства администрации города Красноярска о выдаче разрешения на строительство, в связи с чем, Комиссии пришла к выводу о необходимости привлечения к участию в деле в качестве заинтересованного лица - Департамента градостроительства администрации города Красноярска (ул. Карла Маркса, 95, г. Красноярск, 660049).

Определением от 22 марта 2018 года рассмотрение дела назначено на 05 апреля 2018 года, к участию в рассмотрении дела привлечен Департамент градостроительства администрации города Красноярска.

05 апреля 2018 года рассмотрение дела перенесено на 10 апреля 2018 года.

Определением от 12 апреля 2018 года рассмотрение дела назначено на 15 мая 2018 года.

В рамках рассмотрения дела установлено следующее.

ООО «СД Альфа Капитал» обратилось в адрес Департамента муниципального имущества и земельных отношений администрации города Красноярска 23.01.2015 с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта (парка и спортивно-оздоровительного комплекса) по адресу: г. Красноярск, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова.

В выпуске газеты «Городские новости» от 04.02.2015 опубликована информация о том, что «Администрация города Красноярска сообщает о выборе земельного участка для предстоящего строительства парка и здания спортивно - оздоровительного комплекса по адресу: г. Красноярск, Советский район, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова».

Согласно акту о выборе земельного участка от 26.02.2015, подготовленному на основании заявления общества, для размещения парка и здания спортивно-оздоровительного комплекса выбран земельный участок площадью 24 364 кв. м. по адресу: г. Красноярск, Советский район, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова.

Распоряжением администрации города Красноярска от 27.02.2015 № 1125-недв предварительно согласовано предоставление ООО «СД Альфа Капитал» вышеуказанного участка, утвержден акт о его выборе.

Распоряжением администрации города Красноярска от 24.07.2015 № 3659-недв обществу на 3 года предоставлен в аренду земельный участок с кадастровым номером 24:50:0400067:2947 площадью 24 364 кв.м., расположенный по адресу: г. Красноярск, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова, для строительства парка и здания спортивно-оздоровительного комплекса и инженерного обеспечения.

Между Департаментом муниципального имущества и земельных отношений и обществом 04.08.2015 заключен договор № 1184 аренды земельного участка с кадастровым номером 24:50:0400067:2947 сроком действия до 23.07.2018 (далее - договор аренды).

К моменту рассмотрения дела ответчик - Администрация города Красноярска представила письменную позицию (исх. № б/н от 22.03.2018), заключающуюся в следующем: с вмененным нарушением не согласна, по причине того, что процедура предоставления земельного участка соблюдена, действующее законодательство не предъявляет требований к содержанию информационного сообщения.

В отношении принятия распоряжения администрации города Красноярска от 27.02.2015 № 1125-недв о предварительном согласовании места размещения объекта поясняет следующее.

Согласно 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.

Земельный кодекс РФ не раскрывает формы и сроки информирования населения органами местного самоуправления, а также формы, сроки и процедуры участия граждан в решении вопросов, связанных с предоставлением земельных участков для строительства, когда это затрагивает их интересы (кроме случаев, связанных с использованием территорий и мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей).

Таким образом, указанная норма, по мнению ответчика, только лишь обязывает органы местного самоуправления своевременно предоставлять соответствующую информации и не предусматривает обязанность органов местного самоуправления выявлять мнение населения, а также лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка, и учитывать такое мнение при принятии решения о выборе земельного участка или собирать заявления иных лиц о предоставлении испрашиваемого земельного участка.

Административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, утвержденный распоряжением администрации города от 23.11.2012 № 234-р (в редакции, действовавшей до 04.08.2015), не содержит срока, в течение которого до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта, осуществляется информирование населения.

Обязанность органов местного самоуправления информировать население возникает до составления акта выбора земельного участка и принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта и обеспечивает реализацию основных принципов земельного законодательства, установленных подпунктами 3, 4 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ.

Информирование о предоставлении земельного участка для строительства парка и здания спортивно-оздоровительного комплекса по адресу: г. Красноярск, Советский район, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова, было осуществлено до принятия распоряжения администрации города от 27.02.2015 № 1125-недв путем опубликования сообщения в газете «Городские новости» от 04.02.2015, которая в соответствии с решением Красноярского городского Совета от 21.12.2004 № 4-66 является официальным периодическим печатным изданием органов местного самоуправления города Красноярска.

В течение 22-х дней с момента опубликования сообщения в газете «Городские новости» до принятия распоряжения от 27.02.2015 № 1125-недв заявлений от иных заинтересованных лиц, а также возражений граждан по вопросу предстоящего предоставления земельного участка в администрацию города не поступало.

Принятия распоряжения от 27.02.2015 № 1125-недв по истечении 22 дней с момента опубликования сообщения в газете «Городские новости», по мнению Администрации, соответствует принципам разумности и обычаям делового оборота, поскольку 22 дня являются достаточными периодом времени для обращения иных заинтересованных лиц с заявлением о предоставлении

выбираемого земельного участка, а также для возражений граждан по вопросу предстоящего предоставления земельного участка.

Ответчик полагает, что администрация города надлежащим образом исполнила обязанность по информированию населения в соответствии с ч. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ.

Поскольку распоряжения администрации города № 3659-недв, № 1125-недв были приняты в соответствии с действующим законодательством, ответчик считает, что отсутствуют основания для расторжения договора аренды земельного участка от 04.08.2015 № 1184.

На заседании комиссии представитель администрации дополнительно пояснила, что на испрашиваемом земельном участке объекты капитального строительства отсутствуют, участок свободен от застройки.

Департамент градостроительства администрации города Красноярск 05 апреля 2018 года представил копии заявления ООО «СД Альфа Капитал» о выдаче разрешения на строительство с отметкой о возврате документов заявителю, что свидетельствует, по мнению Департамента градостроительства, об отсутствии документов, поданных заявителем с целью выдачи разрешения на строительство.

ООО «СД Альфа Капитал» также к моменту рассмотрения дела представило письменную позицию (исх. № 10/2018 от 04 апреля 2018 года), подтверждающую принятие обществом мер по освоению земельного участка (заявка на предоставлении градостроительного плана земельного участка, обновление топографического плана земельного участка, выполнение инженерно-геодезических изысканий).

10 апреля 2018 года на основании статьи 48.1 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссией было принято заключение об обстоятельствах дела № 22-15-18 (исх. № 6082 от 13.04.2018) лицам, участвующим в деле, было предложено представить Комиссии пояснения, доказательства и привести доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела.

Ответчик не представил письменную позицию в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела.

На заседании Комиссии 15 мая 2018 года лица, участвующие в деле, поддержали позицию, изложенную ранее.

Исследовав представленные доказательства, оценив доводы лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

Конституцией Российской Федерации (статья 8) гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на

монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Согласно пункту 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статьей 132 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно, в том числе управляют муниципальной собственностью, а также решают иные вопросы местного значения.

Правовой статус и полномочия органов местного самоуправления определены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из содержания терминов и понятий, приведенных в статье 2 указанного Закона, следует, что к вопросам местного значения относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно пункту 2 статьи 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное владение или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с нормативными правовыми актами, действующими в Российской Федерации.

В соответствии со статьей 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее- ГК РФ) собственнику принадлежит права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Статьей 264 ГК РФ предусмотрено, что земельные участки могут предоставляться их собственниками другим лицам на условиях и в порядке, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством.

Согласно [пункту 1 статьи 607](#) ГК РФ в аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные

средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи). Законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов ([пункт 2 статьи 607](#) ГК РФ).

Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности регламентируются ЗК РФ.

В соответствии со [статьей 2](#) Федерального закона от 17.04.2006 № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Согласно [п. 1 ст. 30](#) ЗК РФ (в редакции, действующей на момент принятия актов о предоставлении ООО «СД Альфа Капитал» предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию либо с предварительным согласованием места размещения объекта, либо без предварительного согласования места размещения объекта.

[Пунктом 5 статьи 30](#) ЗК РФ определен порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, который включает в себя:

- выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном [статьей 31](#) настоящего Кодекса, 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](#) настоящего Кодекса.

В соответствии с частью 3 статьи 31 ЗК РФ органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства.

Указанное требование закона обеспечивает гарантированный [Конституцией](#) Российской Федерации доступ всех граждан и юридических лиц к участию в разрешении вопросов, касающихся предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для использования в предпринимательской или иной экономической деятельности.

В соответствии с [пунктом 6 статьи 30](#) ЗК РФ в случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с [подпунктами](#)

[3](#) и [4](#) пункта 4 настоящей статьи, т.е. с проведением торгов.

Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка.

В случае если в ходе или после процедуры выбора участка и его оформления, но до принятия решения о его предоставлении для строительства, поступили заявки на предоставление данного участка от третьих лиц, а также в случае, если органу местного самоуправления иным способом, предусмотренным законом, стало известно о споре между несколькими лицами по поводу использования данного земельного участка, то такое решение органом местного самоуправления может быть принято только при соблюдении принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков, недопущения установления приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом.

Законодатель закрепил в части 3 статьи 31 ЗК РФ обязанность органов местного самоуправления информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Указанное требование закона призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, осуществляется путем проведения торгов по правилам [пункта 4 статьи 30](#) ЗК РФ. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закреплённому в [пункте 11 статьи 1](#) ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу ([постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010 N 4224/10 по делу № А76-4758/2009](#)).

Информационное сообщение, опубликованное в газете «Городские новости» от 04.02.2015 носит неопределенный характер, сообщает о свершившемся факте — «о выборе земельного участка», к каким-либо действиям лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка, не побуждает. Сообщение не содержит сведений о возможном обращении заинтересованных лиц с заявлением о предоставлении вышеуказанного участка, сроках, в течение которых можно обратиться с заявлением, а также сведений о месте обращения с вопросами и заявлениями (отсутствует контактная информация, адрес, номера телефонов и т.д.)

Более того, из содержания сообщения невозможно установить точное местонахождение выбираемого земельного участка, его площадь. В сообщении отсутствуют координаты, номер кадастрового квартала, ориентиры, и т.д., по которым можно идентифицировать участок в качестве объекта предстоящего предоставления в целях выявления возможных возражений населения против размещения конкретного объекта, а также выявления иных претендентов на

застройку испрашиваемого земельного участка.

Кроме того, утверждение акта выбора земельного участка было произведено на 23 день после публикации сообщения в газете «Городские новости», что не соответствует принципам разумности и обычаям делового оборота.

Кроме того, буквальное толкование информационного сообщения «Администрация города Красноярск сообщает о выборе земельного участка для предстоящего строительства парка здания спортивно - оздоровительного комплекса по адресу: г. Красноярск, Советский район, ул. 9 Мая - ул. Водопьянова» не позволяет сделать вывод о том, что администрация информирует население о предстоящем предоставлении земельного участка под строительство, а позволяет сделать вывод о том, что администрация информирует население о свершившемся факте - выборе земельного участка.

Таким образом, данное информационное сообщение не отвечает принципам ясности, определенности и недвусмысленности, не побуждает заинтересованных лиц к каким-либо действиям.

Сообщение полной информации о возможном предстоящем предоставлении земельных участков направлено на обеспечение массовости участия в открытых торгах заинтересованных лиц. Место нахождения земельного участка - это в своем роде отправная точка для принятия потенциальным претендентом решения об участии или неучастии в соответствующих торгах. Указание о месте нахождения земельного участка пересечение улиц ул. 9 Мая - ул. Водопьянова могло ввести в заблуждение потенциально заинтересованных в приобретении права аренды земельного участка, т.к. пересечение двух улиц образует четыре участка. Следовательно, отсутствие конкретной информации о месте нахождения земельного участка может послужить причиной того, что не все лица, потенциально заинтересованные в приобретении права аренды земельного участка, подадут свои заявки в уполномоченный орган.

Данные факты являются безусловным нарушением порядка предоставления земельных участков, предусмотренного статьей 31 ЗК РФ.

В [Постановлении](#) Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 14 сентября 2010 г № 4224/10 указано: «предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта нежилого назначения начинается с выбора земельного участка, процедура которого последовательно урегулирована статьей 31 ЗК РФ.

При этом орган местного самоуправления, получивший заявление лица, заинтересованного в выборе земельного участка под строительство конкретного объекта, обязан обеспечить этот выбор на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных или иных условий использования соответствующей территории.

После определения участка(ков), подходящих для строительства того объекта, в отношении которого заинтересованным лицом подано заявление, пункт 3 статьи 31 ЗК РФ обязывает органы местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

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

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

Одним из основных условий законности предоставления земельных участков на основании действующего законодательства является максимальное обеспечение равных возможностей гражданам и юридическим лицам при приобретении участков, а также условие предоставления достаточно полной и достоверной информации.

Важным условием прозрачности процедуры предоставления земельных участков является информационное обеспечение. Целью установления данных норм, является обеспечение конкуренции при предоставлении прав на владение и пользование государственным (муниципальным) имуществом.

Такой подход к вопросу предоставления земельных участков для строительства высказан Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в [постановлении](#) от 14.09.2010 № 4224/10.

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.

Исходя из системного толкования предусмотренных [статьей 31](#) ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после такого публичного информирования и по прошествии разумного срока реагирования на соответствующую информацию.

Ненадлежащее опубликование информации о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства, а также незаблаговременная публикация такой информации о предоставлении земельных участков для целей, связанных со строительством привело (могло привести) к ограничению прав потенциальных заявителей на получение земельного участка в аренду.

Данному положению корреспондирует позиция Конституционного суда Российской Федерации ([определение](#) от 25.11.2010 № 1549-О-О) о том, что не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом; органы местного самоуправления обязаны обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Таким образом, в нарушение пункта 3 статьи 31 ЗК РФ в рассматриваемом случае имеет место ненадлежащее опубликование информации о возможном или предстоящем предоставлении участка для строительства, что привело к нарушению принципов справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедуры предоставления земельного участка, закрепленных в статье 11 и 30 ЗК РФ (в редакции, действующей до 01.03.2015).

Таким образом, принятие решения о предоставлении вышеуказанного земельного участка не отвечает целям публичного информирования населения и свидетельствует о нарушении процедуры, установленной [статьей 30](#) ЗК РФ.

Статьей 29 ЗК РФ установлено, что 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 в соответствии со статьями 9, 10 и 11 ЗК РФ. Право пользования спорным земельным участком возникло на основании акта: Распоряжение Администрации города Красноярска от 16.07.2015 № 3496-недв.

В силу [статьи 1](#) ФЗ «О защите конкуренции» данный 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 ([часть 1](#)); его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков ([часть 2](#)).

В соответствии с [частью 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

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

В соответствии со [статьей 4](#) ФЗ «О защите конкуренции» под товарным рынком понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

В ходе рассмотрения дела в соответствии с пунктом 10.8 Приказа ФАС России от 28.04.2010 N 220 (ред. от 20.07.2016) «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2010 N 18026) проведен анализ состояния конкуренции на рынке

предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом земель на территории города Красноярск (аналитический отчет от 05 апреля 2018).

Согласно данным аналитического отчета от 05.04.2018 временной интервал настоящего исследования определен с 23.01.2015 (дата обращения ООО «СД Альфа Капитал» в Департамент муниципального имущества и земельных отношений администрации города Красноярск с заявлением о выборе земельного участка по 05.04.2018 включительно (дата составления аналитического отчета).

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом - земельных участков в целях строительства объектов нежилого назначения показал следующее.

На исследуемом товарном рынке под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу) предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот. Таким образом, предоставление права владения и (или) пользования муниципальным имуществом – земельными участками может рассматриваться как товар.

Органом местного самоуправления города Красноярск - Администрацией города Красноярск на правах собственника муниципального имущества осуществляется правомочие по распоряжению земельными участками посредством передачи в аренды (временное владение и пользование) в целях строительства.

Предметом договоров является предоставление арендатору во временное владение и пользование муниципального имущества (земельного участка).

Так как товаром является право владения и (или) пользования земельным участком, следовательно, продавцом такого права может быть собственник - орган местного самоуправления города Красноярск (Администрация города Красноярск). В связи с тем, что в границах одного муниципального образования города Красноярск существует только один собственник муниципального имущества, то аналогов рассматриваемого товара нет.

Таким образом, Администрация города Красноярск выступает единственным продавцом на рынке предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом на территории города Красноярск.

Учитывая, что муниципальное имущество (земельный участок) должно быть использовано для целей строительства объекта нежилого назначения на территории города Красноярск, за продуктовые границы исследуемого товарного рынка принимаются – предоставление права владения и (или) пользования муниципальным имуществом (земельными участками) на территории города Красноярск.

Таким образом, географические границы рынка предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом (земельными участками) в рассматриваемом случае определены территорией города Красноярск.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, включаются

хозяйствующие субъекты, постоянно продающие (производящие) в его границах рассматриваемые услуги в пределах определенного временного интервала.

Возможность приобретения товара имеется у всех заинтересованных субъектов, осуществляющих (желающих осуществлять) деятельность на территории города Красноярска. Следовательно, потенциально имеется большое число покупателей товара, ограниченное только территориальными границами муниципального образования – города Красноярска.

В ходе исследования рассматриваемого товарного рынка установлено наличие непреодолимого административного барьера входа на рынок. Это обусловлено тем, что распоряжаться муниципальным имуществом может только орган местного самоуправления – Администрация города Красноярска.

С учетом вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что рынок получения права владения и (или) пользования муниципальным имуществом (земельными участками) на территории города Красноярска является конкурентным среди покупателей данного права.

Предоставление указанного права обуславливает получение покупателем возможности доступа на рынок оказания строительных услуг (выполнения работ). Соответственно, отказы органа местного самоуправления, как продавца права на пользование муниципальным имуществом, оказывают непосредственное влияние на конкуренцию за право доступа на товарный рынок оказания строительных услуг (выполнения работ) и условия осуществления деятельности на данном рынке покупателем данного права.

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке услуг (работ) строительства объектов нежилого назначения показал, следующее.

На исследуемом товарном рынке объектом гражданских прав являются услуги индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, осуществляющих строительство, имеющих выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Таким образом, продуктовыми границами анализируемого рынка являются - услуги (работы) хозяйствующих субъектов, осуществляющих строительство и имеющих выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

С учетом специфики исследуемого рынка и положений действующего законодательства, оказывать услуги (выполнять работы) по строительству может любой индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, зарегистрированное на территории Российской Федерации и имеющее выданное саморегулируемой организацией свидетельство о допуске к таким видам работ.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, включаются хозяйствующие субъекты, реализующие в его границах рассматриваемый товар (услугу) на исследуемом товарном рынке.

По данным Единого реестра членов СРО, опубликованного в электронном информационном источнике Интернет на сайте: <http://reestr.nostroy.ru/>, количественный состав организаций, имеющих допуск к осуществлению работ по

строительству, составляется более 120 000. Из них на территории только города Красноярска действует более 1000 организаций, осуществляющих строительство объектов различного назначения.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на рассматриваемом рынке показала, что вследствие осуществления действий Администрацией г. Красноярска по предоставлению ООО «Альфа-капитал» вышеуказанного земельного участка с нарушением требований ст. 11, 30, 31 ЗК РФ, а именно в отсутствие надлежащего информирования населения о предстоящем предоставлении земельного участка, путем опубликования в выпуске газеты «Городские новости» от 04.02.2015 информации, в которой отсутствуют необходимые сведения, а именно, сведения: о планируемом предстоящем предоставлении земельного участка, полные данные о земельном участке и его месторасположении, о возможном обращении заинтересованных лиц с заявлением о предоставлении вышеуказанного земельного участка, о сроках в течение которых можно обратиться с заявлением, а также сведений о месте обращения с вопросами и заявлениями), могло оказать влияние на волеизъявление заинтересованных лиц при реализации прав на получение земельного участка, привело к созданию необоснованных преимущественных условий предоставления земельного участка ООО «Альфа-капитал», а также привело (могло привести) к ограничению конкуренции за право заключения договора аренды земельного участка в целях строительства объекта недвижимости коммерческого назначения и доступа на соответствующий товарный рынок.

Довод Ответчика - Администрации города Красноярска о том, что «действующим законодательством не предусмотрены требования к содержанию информационного сообщения» подлежит отклонению ввиду следующего.

При принятии решений о предоставлении земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта законодатель в целях обеспечения реализации равных возможностей гражданам и юридическим лицам при приобретении участков закрепил в [части 3 статьи 31](#) Земельного кодекса РФ обязанность органов местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Одним из основных условий законности предоставления земельных участков на основании действующего законодательства является максимальное обеспечение равных возможностей гражданам и юридическим лицам при приобретении участков, а также условие предоставления достаточно полной и достоверной информации.

Важным условием прозрачности процедуры предоставления земельных участков является информационное обеспечение.

Целью установления данных норм, является обеспечение конкуренции при предоставлении прав на владение и пользование государственным (муниципальным) имуществом.

Однако, информационное сообщение, опубликованное в газете «Городские новости» не содержало информации о возможном обращении заинтересованных

лиц с заявлением о предоставлении вышеуказанное участка, сроках, в течение которых можно обратиться с заявлением, а также сведений о месте обращения с вопросами и заявлениями (отсутствует контактная информация, адрес, номера телефонов), кроме того, отсутствовала информация, позволяющая идентифицировать земельный участок.

Ненадлежащее опубликование информации о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства привело (могло привести) к ограничению прав потенциальных заявителей на получение земельного участка в аренду.

Кроме того, буквальное толкование информационного сообщения «Администрация города Красноярска сообщает о выборе земельного участка для предстоящего строительства» не позволяет сделать вывод о том, что администрация информирует население о предстоящем предоставлении земельного участка под строительство, а позволяет сделать вывод о том, что администрация информирует население о свершившемся факте - выборе земельного участка.

Таким образом, данное информационное сообщение не отвечает принципам ясности, определенности и недвусмысленности.

Довод ответчика о том, что «принятие распоряжения от 27.02.2015 № 1125-недв по истечении 22 дней с момента опубликования сообщения в газете «Городские новости» соответствует принципам разумности и обычаям делового оборота, поскольку 22 дня являются достаточными периодом времени для обращения иных заинтересованных лиц с заявлением о предоставлении выбираемого земельного участка, а также для возражений граждан по вопросу предстоящего предоставления земельного участка», подлежит отклонению, поскольку не имеет существенного правового значения, поскольку текст информационного сообщения в принципе не побуждал заинтересованных лиц к каким-либо действиям (подаче обращений, заявлений, возражений). Администрации вменяется несоответствие принципам ясности, определенности и недвусмысленности содержания самого информационного сообщения. Кроме того, того по мнению Комиссии, разумным является срок равный 30 дням ([Постановление](#) ФАС СКО от 24.06.2014 по делу N A63-4677/2013).

Довод Администрации о том, что «после публикации соответствующего объявления заявок от иных претендентов на истребуемый земельный участок не поступало», также отклоняются, поскольку в любом случае данное обстоятельство в совокупности с тем, что в публикации не содержалась вся необходимая информация о земельном участке, не свидетельствует о соблюдении прав и защите публичных интересов и о надлежащем информировании населения. Отсутствие обязательных сведений могло обусловить формирование неправильного представления о земельном участке, процедуре его предоставления и объекте строительства у заинтересованных лиц и населения, которое вправе заявить свои возражения.

Реализация органами местного самоуправления полномочий, предоставленных [частью 1 статьи 48](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и [статьей 59](#) Устава города Красноярска, не может ставиться в зависимость исключительно от их усмотрения.

Ненадлежащее опубликование информации о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства, а также незаблаговременная публикация такой информации о предоставлении земельных участков для целей, связанных со строительством привело (могло привести) к ограничению прав потенциальных заявителей на получение земельного участка в аренду.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, осуществляется путем проведения торгов по правилам [пункта 4 статьи 30](#) Кодекса. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в [пункте 11 статьи 1](#) ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу ([постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010 N 4224/10 по делу N A76-4758/2009](#)).

Согласно [Постановлению](#) Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 N 14686/10 по делу N A13-10558/2008, в тех случаях, когда на соответствующем товарном рынке должна иметь место состязательность хозяйствующих субъектов, создание ограничений не может не оказывать влияние на состояние конкуренции.

Учитывая, что заявителю предварительно согласован и предоставлен в аренду земельный участок для строительства объекта, использование которого планировалось для осуществления предпринимательской деятельности, вышеуказанные действия не могут не влиять на конкуренцию.

Согласно [статье 3](#) ФЗ «О защите конкуренции» настоящий Федеральный [закон](#) распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции.

[Статья 4](#) ФЗ «О защите конкуренции» определяет конкуренцию как 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в [пункте 17 статьи 4](#) ФЗ «О защите конкуренции», к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост 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.

В результате исследования доказательств, Комиссия Красноярского УФАС России приходит к выводу о том, что в действиях ответчика Администрации города Красноярска имеет место нарушение части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в издании Распоряжений от 27.02.2015 № 1125-недв и от 24.07.2015 № 3659-недв с нарушением требований статей 11,30,31 ЗК РФ, следствием чего стало заключение договора аренды земельного № 1184 от 04.08.2015, что привело к нарушению прав на равный доступ хозяйствующих субъектов к получению в пользование земельных участков муниципальной (государственной) собственности, следствием чего стало (могло стать) ограничение конкуренции за право предоставления в аренду земельных участков для целей строительства.

Вред публичным правам и интересам, т.е. посягательство на правопорядок в сфере конкуренции, определяется через категории недопущения, ограничения или устранения конкуренции, либо через категорию "вред конкуренции".

Недопущение конкуренции - это такая ситуация, при которой исключается возможность конкуренции; ограничение конкуренции - когда существенно снижается возможность конкуренции, устранение конкуренции - когда устраняется ее возможность, вплоть до нуля.

Согласно данной правовой позиции федеральным органам исполнительной власти запрещается совершать любые действия, следствием которых является ограничение прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров, а также создание неравных (дискриминационных) условий деятельности для субъектов товарного рынка. При этом нормативно установленный запрет федеральным и муниципальным органам исполнительной власти адресован в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Введение ограничения прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров, создание дискриминационных условий деятельности на соответствующем товарном рынке оказывает влияние на состояние конкурентной среды и, соответственно, способно повлечь негативные последствия в виде ограничения, недопущения либо устранения конкуренции.

В соответствии с вышеизложенным, Комиссия пришла к выводу:

- об отсутствии оснований для прекращения производства по делу по признакам нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», возбужденного в отношении Администрации города Красноярска;
- о наличии в действиях Администрации города Красноярска нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».
- о необходимости выдачи предписания о совершении действий, направленных на

прекращение нарушения антимонопольного законодательства;

- о необходимости передачи материалов дела № 22-15-18 уполномоченному должностному лицу Красноярского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновных должностных лиц администрации города Красноярска к административной ответственности.

На основании изложенного Комиссия по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 ФЗ «О защите конкуренции»

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Красноярска нарушившей часть 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», в части издания Распоряжения от 24.07.2015 № 3659-недв с нарушением требований статей 11,30,31 ЗК РФ, следствием чего стало заключение договора аренды земельного участка № 1184 от 04.08.2015, что привело к нарушению прав на равный доступ хозяйствующих субъектов к получению в пользование земельных участков муниципальной (государственной) собственности, следствием чего стало (могло стать) ограничение конкуренции за право предоставления в аренду земельных участков для целей строительства в территориальных границах города Красноярска, что свидетельствует о нарушении публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию.

2. В целях защиты гражданских прав, публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию, выдать Администрации города Красноярска предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, с этой целью Администрации города Красноярска надлежит:

- отменить распоряжение Администрации города Красноярска от 24.07.2015 № 3659-недв;

- принять исчерпывающие меры, направленные на возврат имущества – земельного участка с кадастровым номером: 24:50:0400067:2947;

- принять исчерпывающие меры, направленные на расторжение договора аренды № 1184 от 04.08.2015

3. Передать материалы дела № 22-15-18 уполномоченному должностному лицу Красноярского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновных должностных лиц администрации города Красноярска к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Федерального закона «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии

Е.В. Капсудин

Члены Комиссии

Ю.В. Фомушкина

М.А. Дударева

Согл. Фомушкина

Администрация города Красноярска
ул. Карла Маркса, 93, г. Красноярск,
660049

ПРЕДПИСАНИЕ № 22-15-18

22 мая 2018 года
Красноярск

г.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дел о нарушениях
антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии –

Капсудин Е.В., заместитель руководителя управления; члены Комиссии – Фомушкина Ю.В., начальник отдела контроля органов власти; Дударева М.А., заместитель начальника отдела контроля органов власти, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»), на основании своего решения от 22 мая 2018 года по делу № 22-15-18 о нарушении Администрацией города Красноярска части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции»

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Красноярска в срок до 01 июля 2018 года совершить действия, направленные на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, а именно:

- отменить распоряжение Администрации города Красноярска от 24.07.2015 № 3659-недв;

- принять исчерпывающие меры, направленные на возврат имущества – земельного участка с кадастровым номером: 24:50:0400067:2947;

- принять исчерпывающие меры, направленные на расторжение договора аренды № 1184 от 04.08.2015.

Об исполнении настоящего предписания сообщить в адрес Красноярского УФАС России в течение 5 дней по истечении установленного срока исполнения предписания.

Предписание может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Федерального закона «О защите конкуренции».

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

Председатель Комиссии

Е.В. Капсудин

Члены Комиссии

Ю.В. Фомушкина

М.А. Дударева

Согл. Фомушкина Капсудин