

## РЕШЕНИЕ № 11-49/ов

Резолютивная часть решения оглашена 25 июня 2018 года

Решение в полном объеме изготовлено 9 июля 2018 года

г. Саратов

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

- заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;
- старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;
- специалист-эксперт отдела контроля закупок, член Комиссии,

рассмотрев дело № 11-49/ов по признакам нарушения администрацией муниципального образования «Город Саратов», комитетом по градостроительству, архитектуре и капитальному строительству администрации муниципального образования «Город Саратов», ООО «МОТОР» и АО «Шэлдом» п. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании:

- представителя администрации муниципального образования «Город Саратов»;
- представителя комитета по градостроительству, архитектуре и капитальному строительству;
- представителя ООО «Мотор»;
- представителя ООО «Мотор»;
- представителя АО «Шэлдом»,

### УСТАНОВИЛА:

19.07.2017 в Саратовское УФАС России поступило представление Прокуратуры Саратовской области (исх. № 7/1-10-2017 от 14.07.2017) на действия администрации муниципального образования «Город Саратов» (далее – Администрация), комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству администрации муниципального образования «Город Саратов» (далее – Комитет), ООО «МОТОР» и АО «Шэлдом» в связи с

заключением соглашения, направленного на ограничение и недопущение конкуренции.

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

Согласно информации, представленной Прокуратурой Саратовской области, земельный участок с кадастровым номером 64:48:010246:55 имел разрешенное использование – «занимаемый автостоянкой» и был занят строением (без литеры) площадью 55,11 кв.м.

02.07.2004 Администрацией было вынесено постановление № 153А-37, согласно которому Саратовской региональной общественной организации «Правопорядок» (далее – СРОО «Правопорядок») был предоставлен без права капитального строительства в аренду сроком на 15 лет земельный участок из земель поселений, кадастровый номер отсутствует, находящийся на улице Большой Горной и улице им. Чернышевского Н.Г. в Волжском районе, занимаемый автостоянкой в границах, указанных в плане земельного участка, общей площадью 0,4442 га.

При этом, указанный земельный участок был предоставлен СРОО «Правопорядок» в соответствии со ст. 22 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ), которая не предусматривала (в редакции, действовавшей на момент вынесения постановления № 153А-37) предоставление земельных участков в аренду общественным организациями и юридическим лицам.

15.10.2004 между Администрацией и СРОО «Правопорядок» был заключен договор аренды № 1044 (далее – договор № 1044), предметом которого выступило право аренды, без права капитального строительства, на земельный участок из земель поселений, кадастровый номер <...> :48:010246:0055 расположенный по адресу: г. Саратов, ул. Большая Горная и ул. им. Чернышевского Н.Г., площадью 4442 кв.м., разрешенное использование – автостоянки.

Срок аренды указанного земельного участка, согласно п. 2.1 договора № 1044, с 02.07.2004 по 02.07.2019.

При этом, в силу п. 2.3 договора № 1044, при неиспользовании участка или использовании его не в соответствии с разрешенным использованием право пользования участком может быть прекращено.

В соответствии с п. 4.1.1. договора № 1044, арендодатель имеет право досрочно расторгнуть настоящий договор в одностороннем порядке в случае, в том числе, использования участка арендатором не в соответствии с его разрешенным использованием, установленным в п.п. 1.1, не менее чем за 30 календарных дней уведомив об этом арендатора.

В силу п.1.1 договора № 1044 Арендодатель сдал, а Арендатор принял в пользование и на условиях аренды без права капитального строительства, земельный участок из земель поселений. Кадастровый номер <...> :48:010246:0055, расположенный по адресу г.Саратов, ул.Большая Горная и ул. Чернышевского Н.Г., площадью 4442 кв.м. Разрешенное использование – автостоянка, в границах, указанных на прилагаемом к Договору Плане земельного участка и в качественном

состоянии как он есть согласно Приложению №1. Приведенное описание целей использования участка является окончательным и именуется в дальнейшем «Разрешенным использованием».

Согласно п. 5.2 договора № 1044, арендатор обязан, в том числе – использовать участок по вышеуказанному «разрешенному использованию».

При этом, в силу п. 5.1 договора № 1044, арендатор имеет право, в том числе – использовать участок в соответствии с «разрешенным использованием» и условиями его предоставления, а также для строительства и эксплуатации зданий, сооружений, установок подсобных помещений и проведения работ по улучшению экологического состояния участка, при наличии проекта, имеющего необходимые согласования архитектурных, природоохранных и других органов.

Однако, указанное условие противоречит п. 1.1 договора № 1044, запрещающему капитальное строительство на предоставляемом в аренду земельном участке.

В соответствии с п. 5.1 договора № 1044, арендатор также имеет следующее право – с письменного разрешения арендодателя сдавать в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), передавать арендные права в залог, вносить их в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных товариществ и обществ, и паевого взноса в производственные кооперативы на установленный договором срок.

Согласно расчетным земельным платежам за период с 02.07.2004 по 01.01.2005, являющимся приложением № 2 к договору № 1044, сумма арендной платы за земельный участок с кадастровым номером 64:48:010246:0055 составляла 68 762 рубля 16 копеек.

В соответствии с расчетными земельными платежами за период с 01.01.2007 по 01.01.2008, являющимися приложением № 2 к договору № 1044, сумма арендной платы за земельный участок с кадастровым номером 64:48:010246:0055 составляла 199 712 рублей 32 копейки.

02.10.2009 СРОО «Правопорядок» заключила с ООО «МОТОР» договор замены стороны в обязательстве, предметом которого являлась уступка прав и обязанностей по договору № 1044 аренды земельного участка от 15.10.2004.

При этом, за передачу прав и обязанностей ООО «МОТОР» уплатил СРОО «Правопорядок» 100 000 рублей.

Согласно п. 2.1 договора замены стороны в обязательстве, ООО «МОТОР» принимает на себя права и обязанности по договору № 1044 аренды земельного участка от 15.10.2004 в том же объеме и на тех же условиях, которые имелись у СРОО «Правопорядок».

В силу п. 2.2 договора замены стороны в обязательстве, ООО «МОТОР» не вправе передавать кому-либо права и обязанности по договору № 1044 аренды земельного участка от 15.10.2004 без соответствующего согласования с арендодателем – Администрацией.

В соответствии с п. 2.3 договора замены стороны в обязательстве, ООО «МОТОР» не вправе менять разрешенное использование земельного участка без

соответствующего разрешения органов местного самоуправления.

12.04.2016 ООО «МОТОР» заключило с АО «Шэлдом» договор замены стороны в обязательстве, в соответствии с которым ООО «МОТОР» обязуется подготовить к строительству и уступить, а АО «Шэлдом» принять на себя права и обязанности на земельный участок площадью 4442 кв.м. с кадастровым номером 64:48:010246:55 по договору аренды земельного участка от 15.10.2004 № 1044.

В соответствии с п. 2.1.1 договора замены стороны в обязательстве от 12.04.2016, ООО «МОТОР» обязуется в срок до 26.12.2016 оформить дополнительное соглашение об изменении условий договора аренды от 12.10.2004 № 1044 с разрешенным использованием земельного участка под строительство многоквартирного дома (от 9 надземных этажей и выше) в т.ч. со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями.

Согласно п. 4 договора замены стороны в обязательстве от 12.04.2016, расчеты по настоящему договору производятся путем передачи ООО «МОТОР» в собственность 13,8% кв.м. площади квартир и нежилых помещений и автостоянок в строящемся жилом доме на указанном земельном участке, путем заключения договором на долевое участие в строительстве.

При этом, согласно пояснениями представителя ООО «МОТОР», данным в ходе рассмотрения дела № 11-49/ов, договор на долевое участие в строительстве между ООО «МОТОР» и АО «Шэлдом» до настоящего времени не заключался.

02.08.2016 ООО «МОТОР» обратилось в адрес комитета по управлению имуществом города Саратова (исх. № 32) с просьбой внести изменения в договор аренды № 1044 на основании письма Комитета № 08-03-20/1614 от 19.05.2016: изменить в п. 1.1 договора вид разрешенного использования земельного участка с вида «автостоянка» на вид разрешенного использования «многоэтажная жилая застройка: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в т.ч. со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями».

Согласно информации, представленной Прокуратурой Саратовской области, 02.11.2016 ООО «МОТОР» обратилось в Филиал ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Саратовской области с заявлением об изменении существующего вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:0055 на следующий вид разрешенного использования – «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями».

При этом, одним из приложений к вышеуказанному заявлению было письмо комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству Администрации (исх. № 08-03-20/4466 от 21.10.2016), согласно которому «изменение вида разрешенного использования земельного участка площадью 4442 кв.м., с кадастровым номером 64:48:010246:55, расположенного по адресу: г. Саратов, ул. Б. Горная и ул. им. Чернышевского Н.Г. в Волжском районе на вид «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроенно-

пристроенными нежилыми помещениями» не противоречит Правилам землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов».

Также в указанном письме комитет по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству Администрации сообщает, что «учитывая необходимость создания условий для устойчивого развития территории и обеспечения эффективного соответствия параметров планирования структуры, с учетом интересов населения, комитет считает целесообразным изменение разрешенного вида использования данного земельного участка, расположенного по адресу: г. Саратов, ул. Б. Горная и ул. им. Чернышевского Н.Г. в Волжском районе на вид «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроено-пристроенными нежилыми помещениями»».

02.11.2016 Администрация заключила с ООО «МОТОР» соглашение к договору аренды № 1044, согласно которому стороны решили внести изменения в договор аренды № 1044 – изменить вид разрешенного использования с «автостоянка» на «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроено-пристроенными нежилыми помещениями».

При этом, остальные условия договора № 1044 остались неизменными и стороны подтвердили по ним свои обязательства.

Таким образом, условие договора № 1044 о том, что земельный участок представлен на условиях аренды без права капитального строительства, осталось неизменным.

Также ООО «МОТОР» в адрес Администрации и Комитета было направлено заявление с просьбой подготовить градостроительный план земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:55 для строительства многоэтажного многоквартирного жилого дома со встроено-пристроенными помещениями общественного назначения по ул. Чернышевского и ул. Б. Горная в Волжском районе г. Саратова.

01.12.2016 Администрация приняла распоряжение № 853-р, которым утвердила градостроительный план указанного земельного участка.

28.12.2016 АО «Шэлдом» было выдано разрешение на строительство на земельном участке с кадастровым номером 64:48:010246:55 многоэтажного многоквартирного жилого дома со встроено-пристроенными помещениями общественного назначения по ул. Б. Горная и ул. Чернышевского Н.Г. в Волжском районе г. Саратова.

Согласно письму Комитета (исх. № 04-1217/51 от 11.07.2017), представленному Прокуратурой Саратовской области, в соответствии с решением Саратовской городской Думы от 29.06.2000 № 46-471 «Об утверждении плана красных линий Центрального планировочного района города», земельный участок с кадастровым номером 64:48:010246:55 частично расположен в красных линиях ул. им. Б. Горной.

В соответствии со сведениями о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, ООО

«МОТОР» осуществляет следующие виды деятельности:

- деятельность стоянок для транспортных средств (основной вид деятельности);
- торговля автотранспортными средствами; техническое обслуживание и ремонт автотранспортных средств;
- торговля автомобильными деталями, узлами и принадлежностями;
- торговля мотоциклами, их деталями, узлами и принадлежностями, техническое обслуживание и ремонт мотоциклов;
- торговля розничная в неспециализированных магазинах;
- торговля розничная прочими пищевыми продуктами в специализированных магазинах;
- деятельность такси;
- деятельность автомобильного грузового транспорта и услуги по перевозкам;
- деятельность по складированию и хранению;
- деятельность транспортная вспомогательная;
- транспортная обработка грузов;
- покупка и продажа собственного недвижимого имущества;
- аренда и управление собственным или арендованным недвижимым имуществом;
- покупка и продажа земельных участков;
- операции с недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе;
- испытания, исследования и анализ целостных механических и электрических систем, энергетическое обследование;
- технический осмотр автотранспортных средств;
- деятельность по техническому контролю, испытаниям и анализу прочая;
- деятельность в области фотографии;
- деятельность по письменному и устному переводу;
- аренда и лизинг легковых автомобилей автотранспортных средств;
- деятельность по чистке и уборке прочая, не включенная в другие группировки;
- деятельность по упаковыванию товаров;
- деятельность коммерческих, предпринимательских и профессиональных организаций;

- деятельность по предоставлению прочих персональных услуг.

Таким образом, ООО «МОТОР» не обладало и не обладает видом деятельности, согласно которому можно осуществлять строительство многоэтажных зданий, а значит изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:55 было осуществлено ООО «МОТОР» исключительно в интересах АО «Шэлдом».

Исходя из изложенного:

- действия Администрации по заключению соглашения от 02.11.2016 к договору аренды земельного участка № 1044, которым был изменен вид разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:55,

- действия комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству администрации муниципального образования «Город Саратов» по направлению письма (исх. № 08-03-20/4466 от 31.10.2016), согласно которому Комитет счел целесообразным поменять вид разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:55,

- действия ООО «МОТОР» по обращению в филиал ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Саратовской области для изменения вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:55, а также по заключению договора замены стороны в обязательстве от 12.04.2016,

- действия АО «Шэлдом» по заключению договора замены стороны в обязательстве от 12.04.2016,

имели конкретную цель – впоследствии в обход конкурсных процедур предоставить земельный участок с кадастровым номером 64:48:010246:55 с разрешенным видом использования «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями» АО «Шэлдом».

В соответствии со [ст. 1](#) ЗК РФ одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

[Статьей 7](#) ЗК РФ произведено подразделение земель на категории и определено, что эти земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

[Статьей 85](#) ЗК РФ установлено, что порядок использования земель населенных пунктов определяется в соответствии с зонированием их территорий. Правилами

землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Земельные участки могут использоваться в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые подразделяются на основные, условно разрешенные и вспомогательные виды разрешенного использования ([ч. 1](#) и [ч. 2 ст. 37](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно [ст. 7](#) ЗК РФ возможность самостоятельного выбора разрешенного использования земельных участков поставлена законодателем в зависимость от видов использования, предусмотренных зонированием территорий. Данное положение конкретизировано в [п. 4 ст. 37](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации, которой предусмотрено, что без дополнительных разрешений и согласования правообладателями выбираются основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В соответствии с [ч. 3 ст. 37](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

В соответствии со [ст. 30](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются в градостроительных регламентах, которые вместе с положениями об изменении таких видов являются составной частью Правил землепользования и застройки территорий.

Исходя из [п. 1 ст. 41](#) ЗК РФ арендаторы земельных участков вправе осуществлять права собственников земельных участков, установленные [ст. 40](#) ЗК РФ, в том числе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Существенным обстоятельством, имеющим значение для данного дела, является



то, что [ЗК РФ](#) предусмотрен особый порядок предоставления земельных участков.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 28](#) ЗК РФ земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду.

Согласно ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных [пунктом 2](#) статьи 39.6 ЗК РФ.

Случаи предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов указаны в ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, при этом перечень данных случаев является закрытым.

Таким образом, земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности может быть приобретен исключительно на торгах, за исключением случаев, указанных в ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ.

Приобретение прав на земельный участок в ином порядке (путем подписания дополнительных соглашений, изменяющих цель предоставления участка, вид разрешенного использования) законодательством не предусмотрено.

В данном случае вид разрешенного использования установлен компетентным органом и выбран самим арендатором при заключении договора аренды.

Согласно части 1 статьи 422 Гражданского кодекса РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивными нормами), действующими в момент его заключения.

Невозможность произвольного изменения землепользователем вида разрешенного использования земельного участка, в том числе, в рамках предусмотренных градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны, в случаях, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель, следует из [ст. 37](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации, [ст. 7, 85, 42, 39.6](#) ЗК РФ.

В силу [п. 3 ст. 3](#) ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Порядок внесения изменения в гражданско-правовой договор регламентируется [гл. 29](#) ГК Российской Федерации. По общему правилу основанием внесения изменений в действующий договор с учетом принципа свободы договора ([ст. 1, 421](#) ГК Российской Федерации) является взаимное волеизъявление сторон сделки. Нормами [главы 29](#) ГК Российской Федерации закреплены также основания и условия удовлетворения судом требования о внесении изменений в договор в принудительном порядке.

Согласно [п. 1 ст. 615](#) ГК Российской Федерации арендатор обязан пользоваться

арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

Нахождение земельного участка, переданного в аренду, в зоне застройки многоэтажными жилыми домами само по себе не означает, что любое лицо, получившее участок в аренду с одним видом разрешенного использования, может по своему усмотрению выбрать другой вид разрешенного использования, изменить его и использовать по своему усмотрению.

Произвольное, не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора, изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается.

В соответствии с [п. 1](#) и [п. 2 ст. 451](#) ГК Российской Федерации существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа.

Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

Если стороны не достигли соглашения о приведении договора в соответствие с существенно изменившимися обстоятельствами или о его расторжении, договор может быть расторгнут, а по основаниям, предусмотренным [п. 4 настоящей статьи](#), изменен судом по требованию заинтересованной стороны при наличии одновременно следующих условий:

- 1) в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;
- 2) изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;
- 3) исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;
- 4) из обычаев делового оборота или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона.

Согласно [п. 4 ст. 451](#) ГК Российской Федерации изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях.

Данные обстоятельства рассматривались в рамках судебного дела №А57-16140/2017.

Так, в постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда Саратовской области по делу №А57-16140/2017 от 24.03.2018 суд пришел к следующим выводам.

Действующее земельное законодательство устанавливает специальный порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной и государственной собственности (ч. 1 ст. 39.6 ЗК РФ). Законодателем императивно установлен порядок представления земельного участка, находящегося в муниципальной и государственной собственности, для строительства посредством проведения торгов. В нарушение положений закона сторонами допущено злоупотребление правом, выразившееся в заключении дополнительного соглашения от 02.11.2016 в обход предусмотренной законом процедуры.

До 01.03.2015 особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности регулировались ст. 30.1 ЗК РФ.

С 01.03.2015 действует ст. 39.6 ЗК РФ, регулирующая случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в аренду на торгах и без проведения торгов, согласно которой, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи. Таким образом, порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, - через аукцион, фактически не изменился.

Спорный земельный участок не мог быть предоставлен для строительства многоквартирного жилого дома без проведения аукциона как до 01.03.2015, так и после введения новой нормы – статьи 39.6 ЗК РФ. Такое требование действует как в отношении земельных участков, предоставляемых первоначально, так и для участков, которые не предоставлялись для возведения многоэтажных жилых домов. В противном случае, любой арендатор, земля которому предоставлялась без проведения конкурсных процедур, имел бы возможность путём изменения вида разрешённого использования земельного участка, получить земельный участок для строительства без проведения конкурсных процедур.

Заключение соглашения от 02.11.2016 к договору аренды, как указывалось выше, по сути, направлено на обход процедур, установленных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей жилищного строительства, в том числе процедуры аукциона. Кроме того, в рассматриваемом случае судом апелляционной инстанции усматриваются нарушения при заключении данной сделки положений Закона о защите конкуренции.

В силу [статьи 16](#) Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими

субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

[Пунктом 7 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции определено, что под конкуренцией понимается 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.

Признаками ограничения конкуренции являются: 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке ([пункт 17 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции).

В соответствии с п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Из [статьи 16](#) Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении установленного в ней запрета является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Предоставление возможности осуществления жилищного строительства на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, хозяйствующему субъекту в нарушение установленной федеральным земельным законодательством процедуры (без проведения торгов) создает необоснованные и незаконные преимущества, при которых АО «Шэлдом» было поставлено в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления жилищного строительства на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, нежели другие хозяйствующие субъекты.

В соответствии со статьей 615 ГК РФ арендатор вправе с согласия арендодателя передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), если иное не установлено настоящим Кодексом, другим законом или иными правовыми актами. В указанных случаях, за исключением перенайма, ответственным по договору перед арендодателем остается арендатор.

Изменение условий договора аренды в указанной части без проведения аукциона противоречит положениям гражданского и земельного законодательства, является, по сути, схемой, в соответствии с которой застройщики экономят финансовые средства при покупке или земельных участков или права на заключение договора аренды, а бюджет соответствующего уровня эти средства недополучает.

Исходя из изложенного, действия Администрации, Комитета, ООО «МОТОР» и АО «Шэлдом» по изменению вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:010246:55 с «автостоянка» на «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями», а также по замене стороны в обязательстве, создают преимущественные условия деятельности для конкретного хозяйствующего субъекта – АО «Шэлдом», и привели к ограничению доступа на товарный рынок других хозяйствующих субъектов.

Доводы Комитета (вх.№4669 от 27.09.2017), Администрации (вх.№2500 от 20.06.2018) о том, что земельный участок не мог быть предметом аукциона, а также о том, что изменение вида разрешенного использования земельного участка нельзя оценивать как первичное предоставление земельного участка, не могут быть приняты во внимание, поскольку произвольное изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель.

Довод Администрации (вх.№2500 от 20.06.2018), Комитета (исх.№06-09-16/2566 от 22.06.2018), АО «Шэлдом» о том, что изменение вида разрешенного использования земельного участка было произведено в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ, не может быть принят во внимание, поскольку, как отмечалась ранее и отражено в постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда Саратовской области по делу №А57-16140/2017 от 24.03.2018 изменение условий договора аренды в указанной части без проведения аукциона противоречит положениям гражданского и земельного законодательства, является, по сути, схемой, в соответствии с которой застройщики экономят финансовые средства при покупке или земельных участков или права на заключение договора аренды.

По аналогичным основаниям является необоснованным и довод ООО «Мотор» (пояснения представлены на заседание Комиссии 25.06.2018) о том, что изменение вида разрешенного использования земельного участка допустимо, поскольку изначально договор аренды заключен не на торгах.

Довод Администрации (вх.№2500 от 20.06.2018) о том, что заключая договор замены стороны в обязательстве от 12.04.2016 с ООО «Мотор», АО «Шэлдом» не преследовало цель приобрести земельный участок для строительства в обход

процедуры торгов, не может быть принят во внимание и опровергается материалами дела.

Так, в ходе рассмотрения дела было установлено, что 12.04.2016 ООО «МОТОР» заключило с АО «Шэлдом» договор замены стороны в обязательстве, в соответствии с которым ООО «МОТОР» обязуется подготовить к строительству и уступить, а АО «Шэлдом» принять на себя права и обязанности на земельный участок.

В соответствии с п. 2.1.1 договора замены стороны в обязательстве от 12.04.2016, ООО «МОТОР» обязуется в срок до 26.12.2016 оформить дополнительное соглашение об изменении условий договора аренды от 12.10.2004 № 1044 с разрешенным использованием земельного участка под строительство многоквартирного дома (от 9 надземных этажей и выше) в т.ч. со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями.

Таким образом, заключая договор замены стороны в обязательстве АО «Шэлдом» имело намерение приобрести земельный с конкретным видом разрешенного использования - «многоэтажная жилая застройка: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в т.ч. со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями».

Также из возражений ООО «Мотор», представленных на заседании Комиссии 25.06.2018 следует, что изменение вида разрешенного использования земельного участка было осуществлено с целью передать права и обязанности по договору другому лицу.

Довод Комитета (исх.№06-09-16/2566 от 22.06.2018) о том, что Комитет не является стороной по договору аренды, не может быть принят во внимание, поскольку участие Комитета в соглашении подтверждается направлением письма (исх. № 08-03-20/4466 от 21.10.2016), согласно которому «изменение вида разрешенного использования земельного участка площадью 4442 кв.м., с кадастровым номером 64:48:010246:55, расположенного по адресу: г. Саратов, ул. Б. Горная и ул. им. Чернышевского Н.Г. в Волжском районе на вид «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 надземных этажей и выше, в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями» не противоречит Правилам землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов». Также в указанном письме Комитет сообщает, что «считает целесообразным изменение вида разрешенного использования данного земельного участка».

Довод АО «Шэлдом», изложенный в возражениях, представленных Комиссии 25.06.2018, о том, что АО «Шэлдом» не был участником соглашения к договору аренды, которым был изменен вид разрешенного использования, не может быть принят во внимание ввиду следующего.

Как отмечалось ранее, 12.04.2016 ООО «МОТОР» заключило с АО «Шэлдом» договор замены стороны в обязательстве, п. 2.1.1 которого, была предусмотрена обязанность ООО «МОТОР» оформить дополнительное соглашение об изменении условий договора аренды от 12.10.2004 № 1044 с разрешенным использованием земельного участка под строительство многоквартирного дома (от 9 надземных этажей и выше) в т.ч. со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми

помещениями.

Таким образом, заключая договор замены стороны АО «Шэлдом» заведомо преследовало цель получить земельный участок с конкретным видом разрешенного использования, при этом обязанность по изменению вида разрешенного использования данным договором была возложена на ООО «МОТОР».

Довод АО «Шэлдом» о том, что ООО «Шэлдом», ЗАО «Волгожилстрой», ООО «Форамнолит», ООО «Инстройтех», ООО «Лесстр», ЗАО ПП ЖБК-3, ЗАО «Саратовобжилстрой», ЗАО УМ-24, ООО «Новострой», ООО «Аркада», ООО Новый дом, ООО «Зодчий» не собирались участвовать в освоении земельного участка и не имеет претензий к ООО «Мотор» или АО «Шэлдом», Администрации, не может быть принят во внимание, поскольку в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

В рамках рассмотрения дела № 11-49/ов Комиссией Саратовского УФАС России был проведен анализ состояния конкуренции в необходимом объеме, в результате которого было установлено, что рынок жилищного строительства является конкурентным.

Так, в соответствии с письмом Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области (исх. № ОР-66-12/574-ТС от 08.09.2017) по состоянию на 01.01.2016 на территории Саратовской области организаций, заявивших при государственной регистрации в качестве основного вида деятельности выполнение работ по строительству зданий было 1999 и 7988 организаций, заявивших при государственной регистрации указанный вид деятельности в качестве неосновного.

Временным интервалом анализа состояния конкуренции явился следующий интервал – с 01.01.2016 по 01.01.2017.

Географическими границами исследуемого рынка явились границы Саратовской области.

Продуктовыми границами исследуемого рынка явились работы по жилищному строительству.

Исходя из изложенного, Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела № 11-49/ов о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу, что Администрацией, Комитетом, ООО «МОТОР» и АО «Шэлдом» было заключено устное соглашение, заключение и участие в котором привели к ограничению конкуренции, а в частности к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок строительства зданий.

В связи с тем, что постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного

суда Саратовской области по делу №А57-16140/2017 от 24.03.2018 соглашение от 02.11.2016 к договору аренды №1044 от 15.10.2004 признано недействительным, у Комиссии отсутствуют основания для выдачи предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Комиссия:

### **РЕШИЛА:**

1. Признать администрацию муниципального образования «Город Саратов» (ИНН 6450011003), комитет по градостроительству, архитектуре и капитальному строительству администрации муниципального образования «Город Саратов» (ИНН 6450067310), ООО «МОТОР» (ИНН 6450608590) и АО «Шэлдом» (ИНН 6453009098) нарушившими пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Предписание не выдавать в связи с отсутствием оснований для его выдачи.
3. Передать материалы дела № 11-49/ов уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

*В соответствии со статьей 52 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд, а также в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.*

*Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.*