

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о наложении штрафа по делу № 69-14.9ч.1/17

об административном правонарушении

«24» ноября 2017 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол и материалы дела об административном правонарушении № 69-14.9ч.1/17, возбужденного начальником отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России <...>, в отношении Министра строительства и инфраструктуры Челябинской области (далее – Министр) <...>, \_\_\_\_\_ года рождения, место рождения: \_\_\_\_\_, зарегистрирован по адресу: \_\_\_\_\_, паспорт <...> серия <...> номер <...> выдан: \_\_\_\_\_, дата выдачи: \_\_\_\_\_, по факту совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в отсутствие <...>, извещенного надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела, в присутствии <...>, защитника <...> на основании доверенности, которым разъяснены права знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также положения статьи 51 Конституции РФ и иные процессуальные права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ (определения от 18.10.2017 № 13454/07, от 27.10.2017 № 13864/07, от 10.11.2017 № 14679/07, протокол от 27.10.2017 № 13863/07, подписка о разъяснении прав от 10.11.2017), и исследовав материалы настоящего дела об административном правонарушении,

### УСТАНОВИЛ:

Постановлением Губернатора Челябинской области № 205 от 18.11.2014 <...> назначен Министром строительства и инфраструктуры Челябинской области с 1 января 2015 года.

Согласно пункту 13 Положения о Министерстве строительства и инфраструктуры Челябинской области, утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской

области от 29.12.2014 № 279, Министерство строительства и инфраструктуры Челябинской области возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Губернатором Челябинской области.

Пунктом 15 Положения определено, что Министр руководит деятельностью Министерства, организует работу Министерства, издает в пределах своей компетенции приказы, принимает решения, проводит совещания, осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Челябинской области. (подпункты 1, 8, 16 названной нормы).

В соответствии с пунктом 20 Положения Министр несет предусмотренную действующим законодательством персональную ответственность за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение возложенных на Министерство полномочий в пределах своей компетенции, несвоевременное и противоречащее законодательству принятие решений, нецелевое использование бюджетных средств.

Согласно части 7 Положения основными задачами Министерства являются:

- 1) разработка и реализация единой государственной политики Челябинской области в следующих подведомственных отраслях: строительство, архитектура, градостроительство, промышленность строительных материалов, коммунальная энергетика, газовое хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство;
- 2) определение приоритетности направлений развития отраслей и организаций, находящихся в ведении Министерства;
- 3) формирование и совершенствование правовых основ и обеспечение действенного строительного надзора для эффективного функционирования подведомственных отраслей;
- 4) информационное обеспечение органов государственной власти Челябинской области, местного самоуправления, организаций и населения Челябинской области по вопросам, входящим в компетенцию Министерства;
- 5) обеспечение развития конкуренции и инвестиционной привлекательности курируемых отраслей, повышение доступности услуг организаций, осуществляющих деятельность в курируемых Министерством отраслях.

Подпунктом 1 пункта 8 Положения установлено, что Министерство в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет подготовку проектов законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области по вопросам, входящим в компетенцию Министерства.

В соответствии со статьей 6 Закона Челябинской области от 17.12.2001 N 57-ЗО «О Правительстве Челябинской области» министры области являются членами Правительства Челябинской области (далее - Правительство) и входят в его состав.

Согласно статье 24 Закона Челябинской области от 17.12.2001 N 57-ЗО «О Правительстве Челябинской области» постановления Правительства издаются в порядке, предусмотренном [регламентом](#) Правительства.

Пунктом 43 Регламента Правительства, утвержденного Распоряжением Губернатора Челябинской области от 25.03.2015 № 284-р, установлено, что подготовка проектов правовых актов, иных документов для рассмотрения на заседаниях Правительства осуществляется органами исполнительной власти, структурными подразделениями Аппарата Губернатора и Правительства, отвечающими за соответствующее направление деятельности. Руководители органов исполнительной власти, структурных подразделений Аппарата Губернатора и Правительства несут персональную ответственность за качество подготовки и своевременность представления документов.

Таким образом, Министр <...> несет ответственность за допущенные нарушения антимонопольного законодательства при подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Челябинской области.

Решением Челябинского УФАС России по делу № 08-07/16 нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 6, 8 указанной нормы, признаны действия Правительства Челябинской области по определению в Положении по установлению категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, порядка формирования списков таких граждан и сводного по Челябинской области реестра таких граждан в рамках реализации программы «Жилье для российской семьи» в Челябинской области, утвержденном Постановлением Правительства от 14.08.2014 № 386-П (в ред. Постановлений Правительства от 03.06.2015 N 264-П, от 31.07.2015 N 380-П, от 16.12.2015 N 626-П; далее – Положение № 386-П), в качестве уполномоченного лица на ведение Сводного реестра граждан, включенных в списки граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках программы «Жилье для российской семьи», реализуемой на территории Челябинской области (далее – Сводный реестр), ОАО «ЮУ КЖСИ», что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке осуществления деятельности по строительству жилья экономического класса, в том числе путем предоставления данному хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, а также создания дискриминационных условий.

Решением Арбитражного суда Челябинской области от 21.08.2017 по делу № А76-1681/2017 решение антимонопольного органа по делу № 08-07/16 оставлено без изменения.

Из материалов настоящего дела об административном правонарушении следует, что изменения в Положение № 386-П в части определения в качестве уполномоченного лица на ведение Сводного реестра ОАО «ЮУ КЖСИ» внесены Постановлением Правительства от 03.06.2015 № 264-П «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П».

Проект Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» подготовлен Министерством строительства и инфраструктуры Челябинской области (далее - Министерство), к указанному проекту также приложена подписанная Министром <...> пояснительная записка.

В результате действий Министра <...> в Положении № 386-П в качестве

уполномоченного лица на ведение Сводного реестра определено ОАО «ЮУ КЖСИ», что признано решением Челябинского УФАС России по делу № 08-07/16 нарушающим требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в том числе пунктов 6, 8 указанной нормы, ввиду следующего.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404 (далее – Постановление № 404) утверждены Основные условия и меры реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также Критерии и требования отбора земельных участков, застройщиков, проектов жилищного строительства для реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Согласно пункту 7 Постановления № 404 органам государственной власти субъектов Российской Федерации в случае их участия в реализации программы рекомендовано принять нормативные правовые акты, устанавливающие в том числе порядок ведения уполномоченным органом или организацией сводного по субъекту Российской Федерации реестра граждан, включенных в такие списки, а также порядок предоставления застройщикам в рамках программы сведений, содержащихся в таком реестре.

Постановлением Правительства от 14.08.2014 № 386-П утверждено Положение по установлению категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, порядка формирования списков таких граждан и сводного по Челябинской области реестра таких граждан в рамках реализации программы «Жилье для российской семьи» в Челябинской области.

Пунктом 2 Положения № 386-П уполномоченным лицом на ведение Сводного реестра определено ОАО «ЮУ КЖСИ».

Порядок ведения Сводного реестра и порядок предоставления застройщикам в рамках программы сведений, содержащихся в таком реестре, установлен разделом V Положения № 386-П.

Согласно пункту 37 Положения № 386-П Сводный реестр ведет ОАО «ЮУ КЖСИ» на основании списков граждан, полученных от органов местного самоуправления, и информации, получаемой от застройщиков, о заключенных с гражданами - участниками программы договорах участия в долевом строительстве или договорах купли-продажи жилых помещений экономического класса.

Сводный реестр ведется по форме, установленной приложением 5 к Положению № 386-П, и обновляется по мере поступления списков граждан от органов местного самоуправления и информации, получаемой от застройщиков.

Сводный реестр содержит следующие сведения:

1) присвоенный гражданину порядковый номер списка граждан;

2) фамилия, имя, отчество гражданина;

3) дата рождения гражданина;

4) паспортные данные гражданина, в том числе место постоянного проживания;

5) данные на дату подачи заявления о совместно проживающих с гражданином членах его семьи, включая: число совместно проживающих с гражданином членов его семьи, степень родства или свойства по отношению к гражданину, паспортные данные или данные свидетельства о рождении (для несовершеннолетних членов семьи), дата рождения и место постоянного проживания;

6) категория граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках программы, к которой относится гражданин;

7) наличие или отсутствие потребности в получении гражданином жилищного кредита;

8) проект жилищного строительства, в рамках которого гражданин планирует приобрести жилье экономического класса, или населенный пункт, в котором гражданин хочет приобрести жилое помещение экономического класса, в случае, если гражданином принято такое предварительное решение;

9) контактные данные гражданина-заявителя;

10) наличие подтверждения кредитной организацией возможности предоставления гражданину жилищного кредита (займа) или отказа в его предоставлении;

11) сведения о заключении гражданином договора участия в долевом строительстве или договора купли-продажи жилья экономического класса, о государственной регистрации права собственности на приобретенное жилое помещение в жилье экономического класса.

При этом указанные сведения, за исключением сведений о наличии подтверждения (отказе в подтверждении) кредитной организацией предоставления кредита (займа), а также о заключении гражданином договора, о государственной регистрации права собственности, также содержатся в списках граждан, формируемых органами местного самоуправления (пункт 25 Положения № 386-П).

В соответствии с подпунктом 3 пункта 40 Положения № 386-П ОАО «ЮУ КЖСИ» ежемесячно до 5 числа месяца, следующего за отчетным, направляет ОАО «АИЖК» сводный реестр в электронной форме с использованием защищенного канала связи единой информационной системы ОАО «АИЖК».

При этом изменения в указанный пункт также внесены Постановлением Правительства от 03.06.2015 № 264-П, до внесения указанных изменений рассматриваемое положение не содержало требования о направлении уполномоченным лицом Сводного реестра в электронной форме с использованием защищенного канала связи единой информационной системы ОАО «АИЖК».

Пунктом 41 Положения № 386-П установлено, что ОАО «ЮУ КЖСИ» направляет

застройщику выписки из сводного реестра об участниках программы, принявших решение об участии в проекте, реализуемом застройщиком в рамках программы. Выписка должна содержать паспортные и контактные данные гражданина.

При этом в Сводный реестр также включаются сведения о гражданах, которые не приняли предварительное решение о проекте жилищного строительства, в котором гражданин планирует приобрести жилье экономического класса.

Вместе с тем, такие сведения застройщикам не направляются, исключением является случай, предусмотренный пунктом 41-1 Положения № 386-П (обращение к застройщику гражданина - участника программы, не включенного в выписку, полученную застройщиком).

Таким образом, доступ к сведениям о гражданах, участниках программы, не принявших предварительное решение о проекте жилищного строительства, в котором они планируют приобрести жилье экономического класса, имеет только один хозяйствующий субъект - ОАО «ЮУ КЖСИ».

При этом до внесения изменений в пункт 41 Положения № 386-П уполномоченным лицом направлялся застройщику Сводный реестр, а не выписка из него.

Необходимо отметить, что действующее законодательство не регламентирует, какие именно сведения Сводного реестра подлежат направлению застройщику. В связи с этим, направление выписки из сводного реестра застройщику не противоречит требованиям действующего законодательства только в том случае, если уполномоченное лицо само не заинтересовано в получении сведений, содержащихся в таком реестре (например, уполномоченным лицом является орган власти, организация, не являющаяся субъектом рассматриваемого товарного рынка).

Более того, пунктом 44 Положения № 386-П предусмотрено, что ОАО «ЮУ КЖСИ» принимает решение об исключении данного гражданина из сводного реестра граждан-участников программы в связи с нарушением им пункта 6 Основных условий программы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 404, о чем уведомляет гражданина-участника программы, застройщика (застройщиков) и органы местного самоуправления.

Принятое ОАО «ЮУ КЖСИ» решение об исключении гражданина из сводного реестра граждан-участников программы является основанием для последующего принятия соответствующим органом местного самоуправления решения об исключении такого гражданина из списка граждан.

Материалами дела установлено, что АО «ЮУ КЖСИ» является хозяйствующим субъектом и осуществляет в том числе следующие виды деятельности: подготовка к продаже собственного жилого недвижимого имущества (код 70.11.1), покупка и продажа собственного недвижимого имущества (код 70.12), производство общестроительных работ по возведению зданий (код 45.21.1), деятельность в области архитектуры, инженерно-техническое проектирование в промышленности и строительстве (код 74.20.1), подготовка к продаже собственного недвижимого имущества (код 70.11), покупка и продажа собственного недвижимого имущества (код 70.12), производство общестроительных работ (код 45.21).

Согласно сведениям, представленным АО «ЮУ КЖСИ» по запросу антимонопольного органа при рассмотрении дела № 8-07/16 (письмо вх. от 18.07.2016 № 9709), общество в 2015-2016 годах на территории Челябинской области реализует гражданам на основании договоров купли-продажи и (или) договоров долевого участия в строительстве следующие объекты жилищного строительства:

- Парковый, 50 мкр., в том числе объекты, расположенные по адресам: г. Челябинск, ул. Александра Шумакова, дома 15, 17, 21, 23, 29, 31;

- мкр. Белый хутор, в том числе объекты, расположенные по адресам: Челябинская обл., Сосновский район, п. Западный, ул. Береговая, дома 5, 6, ул. Лазурная, дома 1, 2, 3, 4, ул. Светлая, дома 1, 2, 4;

- загородный поселок «Лебяжье» (Челябинская обл., Чебаркульский район, с. Кундравы);

- коттеджный поселок «Рощино- 2» (Челябинская обл., г. Южноуральск, ул. Степная и ул. Тернистая).

АО «ЮУ КЖСИ» также претендовало на право заключения договоров о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса земельных участков, расположенных по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон 19-2 и микрорайон 19-1 (извещение № 230715/0123135/01, лоты 1, 2).

Более того, договор б/н от 04.09.2015 о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса земельного участка, расположенного по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон 19-1, а также договор аренды земельного участка для комплексного освоения территории № 013984-К-2015 от 04.09.2015 был заключен с ООО «КПД Заказчик», выступающим стороной договора простого товарищества «Патриот», участником которого также является АО «ЮУ КЖСИ». Решением Арбитражного суда Челябинской области по делу № А76-25514/2015 названные договоры признаны недействительными.

Проект строительства жилья экономического класса на земельном участке, расположенном по адресу: г. Челябинск, Центральный район, микрорайон 19-1, включен в перечень проектов, реализуемых в рамках рассматриваемой программы.

Таким образом, АО «ЮУ КЖСИ» является хозяйствующим субъектом, осуществляющим жилищное строительство на территории Челябинской области и реализующим жилье гражданам.

АО «ЮУ КЖСИ», являясь уполномоченным на ведение Сводного реестра лицом, получает доступ к информации в приоритетном порядке и, следовательно, имеет возможность использовать такую информацию, в том числе о гражданах, имеющих намерение приобрести жилье экономического класса, при осуществлении предпринимательской деятельности.

До внесения Постановлением Правительства от 03.06.2015 № 264-П изменений в Положение № 386-П лицом, уполномоченным на ведение Сводного реестра, было

определено Министерство социальных отношений Челябинской области, чем был соблюден баланс интересов участников рассматриваемых правоотношений.

Несмотря на то, что действующее законодательство допускает определение в качестве уполномоченного на ведение Сводного реестра лица как орган, так и организацию, определение такого лица не должно противоречить антимонопольному законодательству.

Так, из буквального толкования пункта 7 Постановления № 404 следует, что Сводный реестр ведет уполномоченный орган или организация в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом установление возможности ведения Сводного реестра организацией не исключает того, что при определении такого лица должно быть обеспечено соблюдение антимонопольного законодательства.

Реализация органом власти своих полномочий не может исключать обязанность органа по соблюдению требований действующего законодательства, в том числе Закона о защите конкуренции.

В рассматриваемом случае, уполномоченным лицом на ведение сводного реестра определен хозяйствующий субъект, осуществляющий деятельность на рынке жилищного строительства и имеющий намерения реализовывать проекты строительства жилья экономического класса в рамках программы «Жилье для российской семьи» в Челябинской области, чем созданы преимущественные условия осуществления деятельности данному лицу.

При этом под организациями также могут пониматься организации, осуществляющие функции органов власти, являющиеся подведомственными органу власти - государственные или муниципальные учреждения либо унитарные предприятия, созданные соответствующим органом.

Так, например, в соответствии с распоряжением Правительства от 07.06.2012 № 123-рп создано Областное государственное бюджетное учреждение «Челябинский региональный центр навигационно-информационных технологий», осуществляющее разработку, создание, внедрение, эксплуатацию и обслуживание информационных систем, в том числе работы по обеспечению требований информационной безопасности.

Указанная организация не является участником рынка жилищного строительства и определение ее в качестве лица, уполномоченного на ведение сводного реестра, не противоречило бы антимонопольному законодательству.

Таким образом, при реализации своих прав орган власти обязан руководствоваться требованиями действующего законодательства.

При этом факт того, что на дату вынесения решения антимонопольного органа АО «ЮУ КЖСИ» не является участником программы «Жилье для российской семьи» в Челябинской области, не свидетельствует об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства, поскольку указанное обстоятельство не исключает возможности участия общества в такой программе, что будет

соответствовать целям деятельности общества и его учредительным документам.

Кроме того, состав правонарушения при неисполнении запрета, предусмотренного статьей 15 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть нарушение указанной нормы не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции. Для целей квалификации действий лиц по статье 15 Закона о защите конкуренции установление конкретного факта ограничения конкуренции не является обязательным условием, поскольку указанная норма позволяет квалифицировать в качестве нарушения антимонопольного законодательства в том числе действия, влекущие лишь возможность недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Изменения в Положение № 386-П в части необходимости направления Сводного реестра ОАО «АИЖК» в электронной форме с использованием защищенного канала связи единой информационной системы ОАО «АИЖК» внесены в рассматриваемый акт одновременно с определением ОАО «ЮУ КЖСИ» уполномоченным лицом.

До внесения указанных изменений рассматриваемое положение не содержало требования о направлении уполномоченным лицом Сводного реестра в электронной форме с использованием защищенного канала связи единой информационной системы ОАО «АИЖК».

Из указанного следует, что определение ОАО «ЮУ КЖСИ» в качестве уполномоченного лица на ведение Сводного реестра не обусловлено необходимостью передачи данных по закрытому каналу ЕИС АИЖК, поскольку возможность передачи данных по закрытому каналу возникла только после определения указанной организации в нормативном правовом акте и установления соответствующих положений в нем.

При этом, передача Сводного реестра по закрытому каналу связи может осуществляться любыми органом или организацией, установившими такую систему (подключенными к такой системе).

Правительство сведениями о стоимости установки системы для передачи данных по закрытому каналу связи, в том числе ЕИС АИЖК не располагает, следовательно, Правительством не изучалась возможность ведения Сводного реестра иным лицом помимо ОАО «ЮУ КЖСИ» при внесении соответствующих изменений в Положение № 386-П.

Согласно сведениям, представленным Министерством при рассмотрении дела № 08-07/16, с 2015 года подключение к информационным системам ОАО «АИЖК», в том числе ЕИС АИЖК, осуществляется на безвозмездной основе. При этом в целях защиты информации автоматизированное рабочее место пользователя должно быть оснащено средством криптографической защиты информации КриптоПро CSP 3.6, а пользователь должен иметь квалифицированный сертификат электронной подписи. Министерством указано, что средняя рыночная стоимость указанных средств защиты составляет 7 958,00 рублей.

- свидетельствует о том, что любые орган или организация имеют возможность

передачи данных по закрытому каналу ЕИС АИЖК, и указанные мероприятия не предусматривают несения значительных затрат для их реализации.

Более того, как правило, каждый орган власти имеет автоматизированное рабочее место пользователя, оснащенное средством криптографической защиты информации КриптоПро и квалифицированные сертификаты электронной подписи пользователей.

Министерством при рассмотрении дела № 08-07/16 также указано, что органы власти подключены к защищенной сети Правительства Челябинской области, в состав которой входит система передачи данных по закрытому каналу связи.

Материалами дела № 08-07/16 установлено, что Постановлением Правительства от 06.10.2016 № 530-П в Положение № 386-П внесены изменения, в частности из пунктов 10, 11, 12, 32 исключены слова «ОАО «ЮУ КЖСИ», пункт 41 признан утратившим силу, введен пункт 38.1, пункт 40 дополнен подпунктом 2-1, согласно которым ОАО «ЮУ КЖСИ» направляет застройщикам сведения, содержащиеся в Сводном реестре, а не выписку из него. При этом внесением указанных изменений не прекращено нарушение антимонопольного законодательства. АО «ЮУ КЖСИ», являясь хозяйствующим субъектом, действующим на рассматриваемом товарном рынке, продолжало осуществлять ведение Сводного реестра, в результате чего получало в том числе доступ к информации в приоритетном порядке.

При рассмотрении дела № 08-07/16 также установлено, что Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 10.06.2014 N 286/пр утверждены Методические рекомендации по установлению категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, порядка формирования списков таких граждан и сводных по субъекту Российской Федерации реестров таких граждан при реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – Методические рекомендации).

Согласно пункту 4.1 Методических рекомендаций нормативным правовым актом необходимо установить порядок ведения уполномоченным органом или организацией (далее - уполномоченное лицо) сводного по субъекту Российской Федерации реестра граждан, включенных в списки граждан. Такой порядок рекомендуется установить в соответствии с пунктами 4.2 - 4.8 Методических рекомендаций.

Приложением к Методическим рекомендациям утвержден рекомендуемый проект нормативного правового акта органа государственной власти субъекта Российской Федерации по установлению категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, порядка формирования списков таких граждан и сводного по субъекту Российской Федерации реестра таких граждан в рамках реализации программы «Жилье для российской семьи» (далее – Проект акта).

Порядок ведения сводного реестра определен в разделе V Проекта акта.

Вместе с тем, отдельные нормы Положения № 386-П не соответствуют Методическим рекомендациям, Проекту акта. Так, пунктом 10 Положения № 386-П установлено, что Министерство информирует ОАО «ЮУ КЖСИ» о результатах отборов земельных участков с указанием адресного перечня таких земельных участков, застройщиков и проектов жилищного строительства в рамках программы.

Согласно пункту 12 Положения № 386-П для участия в программе граждане подают заявление о включении в список граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках программы «Жилье для российской семьи» непосредственно в орган местного самоуправления по месту жительства либо через ОАО «ЮУ КЖСИ».

Тогда как из раздела 2 Методических рекомендаций, пункта 15 Проекта акта следует, что гражданин подает такое заявление только в органы местного самоуправления.

Подпунктом 5 пункта 28 Положения № 386-П определено, что основанием для принятия органом местного самоуправления решения об исключении гражданина из списка граждан является решение ОАО «ЮУ КЖСИ», принятое в соответствии с пунктом 44 Положения № 386-П.

Указанное положение не соответствует подпункту 5 пункта 33 Проекта акта, которым установлено, что орган местного самоуправления исключает гражданина из списка на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае, указанном в пункте 49 Проекта акта.

Пунктом 11 Положения № 386-П установлено требование о публикации на официальном сайте ОАО «ЮУ КЖСИ» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации об условиях реализации программы на территории Челябинской области; требованиях к гражданам, имеющим право на приобретение жилья экономического класса в рамках программы; об отобранных для реализации программы земельных участках, застройщиках и проектах жилищного строительства; о времени и сроках начала приема заявлений граждан о включении в список граждан; перечне документов, необходимых для включения в список граждан; условиях реализации ипотечной программы.

При этом согласно пункту 2.4 Методических рекомендаций, пункту 14 Проекта акта указанная информация публикуется на официальном сайте органа государственной власти субъекта Российской Федерации и официальных сайтах органов местного самоуправления в сети «Интернет», а также в официальных средствах массовой информации.

При рассмотрении дела № 08-07/16 антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Рассматриваемые действия Правительства привели к нарушению антимонопольного законодательства на рынке строительства жилья экономического класса (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденный Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, группа 41.20).

Географические границы товарного рынка: Челябинская область.

Временной интервал исследования товарного рынка - 2015-2016 годы.

Материалами дела установлено, что на территории Челябинской области в 2015-2016 годах деятельность по строительству жилых домов экономического класса в рамках реализации программы «Жилье для российской семьи» осуществляли следующие хозяйствующие субъекты: ООО «ЭкоСити», ООО «КПД Заказчик», ООО «Трест Магнитострой», ООО «РегионПроект», ООО «Проект парковый-1», ООО «Дельта», ЗАО «Трест Уралавтострой», ООО «ИМПЕКС». Кроме того, помимо указанных организаций деятельность по жилищному строительству на территории Челябинской области в 2015-2016 годах осуществляли следующие хозяйствующие субъекты: ООО «Гринфлайт», ООО «Центр управления проектами», ООО «Легион-С», ООО АПРИ «Флай Плэнинг», ООО СК «Доступное жилье», ООО «Уралметаллургремонт-4», ОАО «СК «Челябинскгражданстрой», ООО «Жилстрой-9», ООО ПКФ «СИМВОЛ», ООО «Евро-Строй», ООО СК «Феникс-Гран», ООО «СтройРесурс», АО «ЮУ КЖСИ» и др.

Анализ состояния конкуренции показывает, что рынок строительства жилья экономического класса на территории Челябинской области является конкурентным.

Однако в результате рассматриваемых действий органа власти созданы преимущественные условия осуществления деятельности отдельному хозяйствующему субъекту - АО «ЮУ КЖСИ», в том числе путем предоставления информации в приоритетном порядке.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, создание дискриминационных условий (пункты 6, 8).

Таким образом, действия Министра <...> по подготовке **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» с пояснительной запиской к нему привели к установлению Правительством в Положении № 386-П уполномоченного лица на ведение Сводного реестра ОАО «ЮУ КЖСИ», что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке осуществления деятельности по строительству жилья экономического класса, в том числе путем предоставления данному хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, а также создания дискриминационных условий, и противоречат пунктам 6, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции.

Должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей подлежит административной ответственности (статья 2.4 КоАП РФ).

В соответствии с примечанием к указанной статье, под должностным лицом в КоАП РФ следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Действия (бездействие) должностных лиц органов власти, иных осуществляющих функции указанных лиц органов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, являются составом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 06.12.2011 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»), и влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

При проведении административного расследования представителем <...> представлены письменные пояснения (письмо исх. № 53-п от 23.10.2017), которые фактически сводятся к несогласию с решением антимонопольного органа по делу № 8-07/16, в связи с чем не могут быть приняты во внимание должностным лицом антимонопольного органа.

В письменных пояснениях также указано, что решение суда по делу № А76-1681/2016 об оспаривании решения и предписания антимонопольного органа по делу № 8-07/15 не вступило в силу.

Согласно части 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, в том числе предусмотренном статьей 14.9 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

В силу части 2 статьи 49 Закона о защите конкуренции дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Закон о защите конкуренции не устанавливает, что датой вступления в силу решения антимонопольного органа является иная дата, нежели дата принятия этого решения (то есть дата его изготовления в полном объеме).

Таким образом, с момента изготовления решения по делу № 8-07/16 в полном объеме, а именно с 16.12.2016, антимонопольный орган вправе возбудить дело об административном правонарушении независимо от того, обжаловано ли решение по делу в судебном порядке (абзац 5 пункта 10.1 постановления Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» в редакции от 14.10.2010).

Иные доводы представителя не могут быть приняты во внимание по основаниям, изложенным в настоящем постановлении.

На рассмотрение настоящего дела <...>, надлежащим образом уведомленный о времени и месте рассмотрения дела (копии определения от 17.11.2017 № 15180/07 направлены по рабочему адресу, адресу регистрации должностного лица, вручена представителю, по адресу регистрации должностного лица также направлено уведомление телеграфом от 17.11.2017 и вернулась телеграмма с отметкой адресат по извещению не является, квартира закрыта), не явился, пояснения не представил, ходатайств и отводов не заявлял.

На рассмотрение настоящего дела явилась представитель <...> <...> ходатайств и отводов не заявляла. Дополнительно пояснила, что все члены Правительства Челябинской области могут участвовать в подготовке проектов постановлений, внесенных в Правительство области, и что проект Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П должен был пройти согласование определенного круга должностных лиц. В связи с этим лист согласования является доказательством того, каким лицом подготовлен проект правового акта, который отсутствует в материалах дела. Пояснительная записка к проекту правового акта не свидетельствует о подготовке проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П именно лицом, ее подписавшим и в той редакции, которая впоследствии вынесена на рассмотрение Правительства Челябинской области. Без наличия в материалах дела отрицательного заключения Государственно-правового управления по проекту Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П и доказательств того, что на рассмотрение Правительства поступил проект правового акта, противоречащий действующему законодательству, который впоследствии принят Правительством Челябинской области, судить о доказанности вины <...> в совершении вменяемого правонарушения не представляется возможным.

Указанные доводы представителя <...> не могут быть приняты во внимание должностным лицом антимонопольного органа ввиду следующего.

Из материалов дела следует, что проект Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П подготовлен Министерством, к указанному проекту приложена подписанная Министром <...> пояснительная записка.

По вопросу согласования проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П Правительством Челябинской области сообщено о том, что согласование проекта акта производится путем опроса членов Правительства Челябинской области с закреплением их мнения в опросном листе. Опросный лист членов Правительства Челябинской области по указанному проекту постановления

подписан членами Правительства Челябинской области, в том числе Министром <...> Указанный проект Постановления после его принятия Правительством Челябинской области является Постановлением Правительства Челябинской области от 03.06.2015 № 264-П.

По вопросу проведения экспертиз проекта Постановления Челябинской области от 03.06.2015 № 264-П Правительством Челябинской области указано, что федеральным законодательством предусмотрено проведение различных видов экспертиз в отношении документов. Вместе с тем, документы о проведении каких-либо экспертиз в отношении указанного проекта постановления не представлены.

С учетом изложенного, доводы представителя не могут быть приняты во внимание по основаниям, изложенным в настоящем постановлении. Само по себе согласование проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П иными должностными лицами, отсутствие отрицательного заключения Государственно-правового управления по проекту Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П и доказательств того, что на рассмотрение Правительства поступил проект правового акта, противоречащий действующему законодательству, который впоследствии принят Правительством Челябинской области, не свидетельствует об отсутствии вины в действиях <...> в совершении вменяемого административного правонарушения.

Объектом правонарушений по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ являются общественные отношения в сфере антимонопольного регулирования с участием органов власти и органов местного самоуправления.

Объективную сторону правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, составляют нарушения запретов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

**Объективная сторона правонарушения**, совершенного Министром <...>, выразилась в нарушении указанным должностным лицом при подготовке **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» и подписании пояснительной записки к нему запретов, предусмотренных в статье 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении подлежат в числе прочих выяснению виновность лица в совершении административного правонарушения, а также обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

Одним из элементов состава административного правонарушения является его субъективная сторона, в числе характерных признаков которой имеется вина.

В соответствии с частью 1 статьи 2.2 КоАП РФ административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его

вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало, либо относилось к ним безразлично.

С субъективной стороны правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

**Вина** <...>, занимающего должность Министра, выразилась в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей при подготовке **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» и подписании пояснительной записки к нему, что привело к принятию акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

При подготовке **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» с пояснительной запиской к нему Министр <...> должен был исследовать вопрос о соответствии проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» с пояснительной запиской требованиям действующего законодательства. Министр <...> должен был осуществить контроль за деятельностью структурных подразделений и должностных лиц Министерства, на которых возложены полномочия по разработке, подготовке и проверке на соответствие требованиям действующего законодательства Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П».

Кроме того, Министр <...> должен был принять все возможные меры по недопущению нарушения, в том числе при подготовке **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» с пояснительной запиской к нему он мог высказать возражения, вернуть его на доработку в соответствующие структурные подразделения, в том числе отказаться от подписания пояснительной записки, от передачи указанных документов в Правительство и т.д.

В материалы дела об административном правонарушении документов и сведений, подтверждающих, что <...> были приняты возможные меры по недопущению нарушения не представлено.

Подготовка **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» с пояснительной записки к нему повлекла принятие Правительством такого акта, чем обеспечен доступ отдельному хозяйствующему субъекту к информации в приоритетном порядке, а также созданы дискриминационные условия.

- образом, Министр <...> в силу выполняемых им служебных обязанностей должен был осознавать, что его действия не соответствуют законодательству, т.е. противоправный характер своих действий, мог предвидеть наступление вредных последствий.

Исходя из изложенного, Министр <...> несет ответственность за допущенное нарушение.

Таким образом, в действиях <...>, занимающего должность Министра, выразившихся в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей при подготовке **Проекта Постановления Правительства от 03.06.2015 № 264-П** «О внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 14.08.2014 г. № 386-П» и подписании пояснительной записки к нему, что привело к принятию акта, нарушающего антимонопольное законодательство, содержится состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ (в ред. Федерального закона от 06.12.2011 N 404-ФЗ).

Время совершения Министром <...> административного правонарушения: 07.11.2014- 03.06.2015.

Место совершения Министром <...> административного правонарушения: ул. Елькина, д. 77, г. Челябинск, 454048.

Факт совершения административного правонарушения <...> подтверждается протоколом по делу № 69-14.9ч.1/17 об административном правонарушении, а также иными материалами настоящего дела и дела № 8-07/16.

Административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.9 КоАП РФ, является правонарушением в области предпринимательской деятельности.

Данное административное правонарушение посягает на общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования товарных рынков, в связи с конкуренцией между хозяйствующими субъектами, что является необходимым условием обеспечения свободы экономической деятельности.

Государственное регулирование в области поддержки конкуренции и нормального функционирования товарных рынков обусловлено необходимостью защиты экономических интересов Российской Федерации, обеспечения нужд потребителей в соответствующей продукции, повышения ее качества и проведения контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

Согласно пункту 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (далее - Постановление) при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения (состав правонарушения является формальным), а в пренебрежительном отношении заявителя к исполнению своих публичных правовых обязанностей, к формальным требованиям публичного права.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение

привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, также не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений пункта 18 Постановления применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния (пункт 18.1).

Рассматриваемое административное правонарушение не может быть признано малозначительным, и должностное лицо антимонопольной службы в данном случае не может ограничиться устным замечанием, поскольку по своему характеру нарушение имеет значительную степень общественной опасности.

Кроме того, о значительной степени общественной опасности рассматриваемого правонарушения свидетельствуют установленный КоАП РФ значительный размер штрафа и годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

Следовательно, в данном случае невозможно квалифицировать рассматриваемое правонарушение в качестве малозначительного.

Должностное лицо антимонопольного органа, всесторонне, полно, объективно и своевременно выяснив обстоятельства настоящего дела об административном правонарушении, приходит к выводу об отсутствии обстоятельств, исключающих производство по настоящему делу.

Решая вопрос о виде и размере административного наказания, учитывается характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица (личность виновного, его имущественное положение) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

При рассмотрении настоящего дела учтены личность правонарушителя, отсутствие обстоятельств, отягчающих ответственность. Деяние, являющееся составом административного правонарушения, не содержит иных составов административных правонарушений.

В связи с изложенным должностное лицо антимонопольного органа считает возможным подвергнуть Министра <...> административному наказанию в виде административного штрафа в минимальном размере, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Поводом к возбуждению настоящего дела об административном правонарушении, на основании части 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ является принятие комиссией Челябинского УФАС России решения по делу № 08-07/16, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства (исх. № 15881/07 от 16.12.2016, размещено в сети Интернет на официальном сайте Челябинского УФАС России [www.chel.fas.gov.ru](http://www.chel.fas.gov.ru) в разделе «Решения»).

Решением Арбитражного суда Челябинской области от 21.08.2017 по делу № А76-1681/2017 решение антимонопольного органа по делу № 08-07/16 оставлено без изменения.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, составляет один год со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации (части 1, 6 статьи 4.5 КоАП РФ).

Решение по делу № 8-07/16, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, изготовлено в полном объеме 16 декабря 2016 года, соответственно, срок давности привлечения к административной ответственности Министра <...> на момент вынесения настоящего постановления не истек.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23.48, частью 1 статьи 29.9, статьей 29.10 КоАП РФ,

### **ПО С Т А Н О В И Л :**

1. Признать Министра строительства и инфраструктуры Челябинской области <...> виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.
2. Привлечь Министра строительства и инфраструктуры Челябинской области <...> к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ и подвергнуть наказанию в виде наложения административного штрафа в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей.

Согласно части 1 статьи 32.2 КоАП РФ, административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 5 статьи 3.5 КоАП РФ сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме.

Штраф должен быть перечислен в доход бюджета. КБК 16111602010016000140, ОКТМО 75701000 на счет федерального казначейства: УФК по Челябинской области (Челябинское УФАС России), банк получателя: Отделение Челябинск, г. Челябинск, БИК 047501001, р/с 40101810400000010801, ИНН 7453045147, КПП 745301001.

В трехдневный срок со дня уплаты штрафа <...> предлагается направить в Челябинское УФАС России (телефон/факс: (351) 263-18-39) **надлежащим образом заверенные копии** платежных документов.

Согласно части 5 статьи 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об

уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении срока, указанного в [части 1](#) или [1.1](#) настоящей статьи, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение десяти суток, а в случае, предусмотренном [частью 1.1](#) настоящей статьи, в течение одних суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ, неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы до пятидесяти часов.

В соответствии с частью 7 статьи 21 Федерального закона Российской Федерации от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» постановление о наложении штрафа может быть предъявлено к исполнению в течение двух лет со дня их вступления в законную силу.

В соответствии с частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в течение 10 (десяти) суток со дня вручения или получения копии постановления в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд с учетом местожительства должностного лица и юрисдикции антимонопольного органа.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.