

*Заказное с уведомлением о вручении*

Ответчик: Администрация Колпнянского района

Орловской области

303410, Орловская область, Колпнянский район,

пгт. Колпна, ул. Пионерская, д. 2

kolpnr-adm@adm.orel.ru

Заявитель: Украинцева М.А.

<...>

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

### **о назначении дела № 057/01/17-371/2023 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению**

27.06.2023 г. Орёл

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее – Орловское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

УСТАНОВИЛ:

По результатам рассмотрения Орловским УФАС России заявления Украинцевой Маргариты Андреевны (далее – Украинцева М.А., Заявитель) о несогласии с действиями (бездействием) должностных лиц администрации Колпнянского района Орловской области (далее – Администрация) при проведении аукционов на право заключения договоров купли-продажи земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021) (далее – Заявление), были установлены следующие обстоятельства.

Согласно сведениям, размещенным на информационном ресурсе государственной информационной системы «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) (далее – ГИС Торги), Администрацией в 2021 году были проведены аукционы на право заключения договоров купли-продажи земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021), (далее – Аукционы купли-продажи).

По мнению Заявителя, Администрация в нарушении части 7 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) провела Аукционы купли-продажи земельных участков, а с учетом видов разрешенного использования (далее – ВРИ) земельных участков должны были проводиться аукционы на право аренды. Таким образом, указанными действиями Администрация нарушила действующее законодательство Российской Федерации.

Проанализировав материалы Заявления; пояснения Администрации; информацию, имеющуюся в Управлении; сведения, размещённые на информационном ресурсе государственной информационной системы «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru); иную информацию, Управлением установлено следующее.

1.16.05.2021 Администрацией на сайте ГИС Торги было размещено извещение № 160521/0174099/02 о проведении открытого аукциона на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116, категория земель – земли населенных пунктов, ВРИ «обеспечение сельскохозяйственного производства», расположенного по адресу: Российская Федерация, Орловская область, Колпнянский район, Ярищенское сельское поселение, деревня Гуляево (далее – Аукцион № 1).

Согласно размещенной на сайте ГИС Торги информации, к участию в Аукционе № 1 были допущены: глава крестьянского (фермерского) хозяйства Щетинин А.Н.; индивидуальный предприниматель, глава крестьянского (фермерского) хозяйства Костикова Т.В.

Согласно договору купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 16.07.2021, акту приема-передачи земельного участка от 29.07.2021 победителем Аукциона № 1 был признан глава крестьянского (фермерского) хозяйства Щетинин А.Н.

Частью 7 статьи 39.11 ЗК РФ установлено, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

В статье 39.18 ЗК РФ изложены особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Таким образом, обстоятельства, изложенные, выше не относятся к исключению, указанному в статье 39.18 ГК РФ.

В соответствии с пунктом 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие).

Из части 2 статьи 7 ЗК РФ следует, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором,

утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Данный классификатор утвержден Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (далее – Классификатор).

В документации Аукциона № 1 указано, что видом разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 является «обеспечение сельскохозяйственного производства», что соответствует коду 1.18 Классификатора.

В соответствии с кодом 1.18 Классификатора ВРИ «обеспечение сельскохозяйственного производства» предусматривает «размещение машинно-транспортных и ремонтных станций, ангаров и гаражей для сельскохозяйственной техники, амбаров, водонапорных башен, трансформаторных станций и иного технического оборудования, используемого для ведения сельского хозяйства».

Например, гараж может быть объектом капитального строительства, так как может имеет прочную связь с землей, и его конструктивные характеристики не позволяют перемещение или демонтаж и последующую сборку гаража без ущерба его назначению и изменения его основных характеристик, а может быть временной постройкой, не имеющей прочной связи с землей.

Таким образом, из характеристики ВРИ 1.18 следует, что категория таких земельных участков предполагает возможность возведения как объектов капитального строительства, так и некапитальных объектов.

Стоит отметить, что в таких документах как: заявки на участие в открытом аукционе; договор купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 16.07.2021; акту приема-передачи земельного участка от 29.07.2021; выписке из Единого государственного реестра недвижимости ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 указан как «размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции», что соответствует коду 1.15 Классификатора.

Кроме того, в своих возражениях на Заявление (Вх. № 2191-ЭП/23 от 10.04.2023) Администрация указала следующее.

Вид разрешенного использования «размещение зданий, сооружений, используемых для производства, хранения, первичной и глубокой переработки сельскохозяйственной продукции» согласно классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному Приказом Росреестра от 10.11.2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», является описанием вида разрешенного использования «хранение и переработка сельскохозяйственной продукции», который предполагает на земельном участке как строительство объектов капитального строительства, так и размещение временных сооружений или временных конструкций, не связанных прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения.

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020. «Национальный стандарт Российской Федерации. Здания и сооружения. Общие термины» (далее – ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020):

Здание – объект капитального строительства стационарный, с полностью или частично замкнутым контуром, одним из основных предназначений которого является пребывание в нем людей или протекание производственных процессов.

Сооружение – объект капитального строительства, в частности, такие, как дамба, мост, дорога, железная дорога, взлетно-посадочная полоса, инженерные коммуникации, трубопровод, канализационная система или результат дноуглубительных работ, земляных работ, геотехнических процессов, за исключением зданий и относящихся к ним строений на территории строительной площадки.

Таким образом, ВРИ 1.15 также предполагает возможность размещения на земельном участке с кадастровым номером 57:23:0410101:116 объектов капитального строительства.

При этом выбор размещать на земельном участке объекты капитального строительства или некапитальные объекты является правом правообладателя земельного участка. Данная позиция подтверждается Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2022 № 10АП-26764/2021.

Также в своих возражениях на Заявление (Вх. № 2191-ЭП/23 от 10.04.2023) Администрация пояснила, что в соответствии с Правилами землепользования и застройки Ярищенского сельского поселения Колпнянского района Орловской области (далее – Правила) земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116 расположен в территориальной зоне СХ-1, не предполагающей строительство объектов капитального строительства.

В статье 23 Правил (страница 75) указаны следующие сведения:

## **1. Зона сельскохозяйственного использования – СХ1**

1.1. Градостроительный регламент зоны для сельскохозяйственного использования

### **Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства**

#### **Основные виды разрешенного использования**

- Поля и участки для выращивания сельхозпродукции
- Луга, пастбища
- Огороды
- Личные подсобные хозяйства
- Теплицы
- Коллективные сараи для содержания скота и птицы

#### **Вспомогательные виды разрешенного использования (установленные к основным)**

- Подъезды, проезды, разворотные площадки
- Временные стоянки автотранспорта
- Хозяйственные постройки
- Туалеты
- Площадки для сбора мусора
- Сооружения и устройства сетей инженерно технического обеспечения
- Защитные лесополосы

Условно-разрешенное использование устанавливается индивидуально для каждого населенного пункта.

Параметры застройки земельных участков и объектов капитального строительства зоны – определяются расчетом и вносятся в градостроительный план земельного участка.

Исходя из сведений, указанных в таблице выше можно сделать вывод о том, что в соответствии с Правилами, возведение каких-либо сооружений на земельных участках в зоне СХ-1 возможно только на участках с основным видом разрешенного использования «огороды» и «коллективные сараи для содержания скота и птицы».

При этом, в данных Правилах конкретно не указано, что на земельном участке с кадастровым номером 57:23:0410101:116 невозможно возведение объектов капитального строительства.

Анализ Правил позволяет сделать вывод о том, что земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116 относится к основному виду разрешенного использования «поля и участки для выращивания сельхозпродукции» и возвести на нем можно только подъезды, проезды и разворотные площадки.

При этом в документации Аукциона № 1, как было указано выше, на поименованный земельный участок установлен ВРИ 1.15 «размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции». Кроме того, в документации Аукциона № 1 не содержится сведений о том, что земельный участок с кадастровым номером 57:23:0410101:116 находится в зоне СХ-1 и возведение объектов капитального строительства на нем не представляется возможным.

Учитывая изложенное, установленная зона СХ-1 не сочетается с ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 и вступает в противоречие с категорией земель, на которой данный участок располагается.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Администрация, при проведении Аукциона № 1 вводит в заблуждение потенциальных участников Аукциона № 1, так как нахождение земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 с ВРИ 1.15 в зоне СХ-1 ограничивает права участников, желающих возвести на данном участке объекты капитального строительства или иные постройки. При этом потенциальные участники при изучении документации Аукциона № 1 основываются на ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116, в соответствии с которым размещение зданий и сооружений является основным видом деятельности на нем.

2. 13.04.2021 Администрацией на сайте ГИС Торги было размещено извещение № 130421/0174099/03 о проведении открытого аукциона на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548, категория земель – земли населенных пунктов, ВРИ «магазины», расположенного по адресу: Российская Федерация, Орловская область, Колпнянский район, поселок городского типа Колпна, рядом с магазином «1000

мелочей» (далее – Аукцион № 2).

Согласно журналу приема заявок к участию в Аукционе № 2 были допущены: Каплунова Е.А., Жилияков С.А., Рылина Е.И., Мануковский Е.Ю., Ашихмин Д.В., Неведрова Н.Л.

Согласно договору купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 27.05.2021, акту приема-передачи земельного участка от 27.05.2021 победителем Аукциона № 2 была признана Неведрова Н.Л.

Как было указано ранее, частью 7 статьи 39.11 ЗК РФ установлено, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

Обстоятельства, изложенные, выше аналогично Аукциону № 1 не относятся к исключению, указанному в статье 39.18 ГК РФ.

В документации Аукциона № 2 указано, что видом разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 является «магазины», что соответствует коду 4.4 Классификатора.

В соответствии с кодом 4.4 Классификатора ВРИ «магазины» предусматривает «размещение объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м».

Таким образом, из характеристики ВРИ 4.4 следует, что категория таких земельных участков предполагает возможность возведения как объектов капитального строительства.

Стоит отметить, что в таких документах как: заявки на участие в открытом аукционе; договор купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 27.05.2021; акту приема-передачи земельного участка от 27.05.2021; выписке из Единого государственного реестра недвижимости ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 указан как «размещение торгового павильона».

В соответствии с целями фактического использования данному ВРИ соответствует код Классификатора 4.4 «магазины».

Кроме того, в своих возражениях на Заявление (Вх. № 2191-ЭП/23 от 10.04.2023) Администрация указала следующее.

Вид разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:1548 «размещение торгового павильона».

Согласно п. 62 ГОСТ Р 51303-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения» торговый павильон – нестационарный торговый объект, представляющий собой отдельно стоящее

строение (часть строения) или сооружение (часть сооружения) с замкнутым пространством, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно или несколько рабочих мест продавцов...».

В соответствии с подпунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» нестационарный торговый объект – торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

Таким образом, разрешенное использование земельного участка «размещение торгового павильона», не предполагает строительство объекта капитального строительства, в частности магазина.

По коду 4.0 Классификатора ВРИ «предпринимательство» предусматривает размещение объектов капитального строительства в целях извлечения прибыли на основании торговой, банковской и иной предпринимательской деятельности. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования, предусмотренных кодами 4.1 - 4.10.

Данная позиция подтверждается Постановлением Верховного суда РФ от 08.11.2021 № 52-АД21-6-К8.

Согласно коду 4.4 Классификатора ВРИ «магазины» предусматривает размещение «объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м».

В связи с этим отмечаем, что приведенные формулировки «для размещения торгового павильона» не отражают основной ВРИ, поскольку относятся к характеристикам предоставленного земельного участка и выражают цель предоставления такого земельного участка.

3. В соответствии со статьей 1 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что действия Администрации при проведении аукционов на право заключения договоров купли-продажи земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение №

130421/0174099/03 от 13.04.2021) нарушают запреты, установленные пунктом 7 статьи 39.11 ЗК РФ.

Приняв решение о проведении аукционов о продаже земельных участков указанных выше и в последствии проведя их, Администрация лишила возможности воспользоваться законным правом на участие в аукционах и заключить договоры аренды земельных участков неограниченный круг лиц, имеющий финансовую возможность и намеревавшихся принять участие в аукционе только на право заключения договора аренды земельных участков.

Ограничение круга потенциальных участников аукционов обусловлено также начальной ценой предмета аукционов, размер которой при аукционе на продажу объекта в разы выше, чем при его аренде, равно как и размер задатка, вносимого участниками аукциона, а также величины повышения начальной цены предмета аукциона.

В действиях администрации Колпнянского района Орловской области усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в нарушении антимонопольных требований к торгам при организации и проведении аукционов по продаже земельных участков (извещение № 160521/0174099/02 от 16.05.2021, извещение № 130421/0174099/03 от 13.04.2021).

На основании изложенного, Орловским УФАС России издан приказ Управления от 26.06.2023 № 43/23 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией Колпнянского района Орловской области части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело № 057/01/17-371/2023 к рассмотрению на **«12» июля 2023 года в 09 часов 30 минут** по адресу: г. Орёл, ул. Салтыкова-Щедрина, д. 21, 3-й этаж, каб. 4.
2. Привлечь к участию в рассмотрении дела № 057/01/17-371/2023 в качестве:

2.1 Ответчика: Администрацию Колпнянского района Орловской области (ИНН 5711001434, ОГРН 1025700603774; юридический адрес: 303410, Орловская область, Колпнянский район, пгт. Колпна, ул. Пионерская, д. 2);

2.2 Заявителя: Украинцеву Маргариту Андреевну.

**3. Администрации Колпнянского района Орловской области в срок до «07» июля 2023 года** представить:

3.1. Мотивированную позицию (с указанием нормативно-правых актов) касаясь размещения земельного участка 57:23:0410101:116 с ВРИ 1.15 «размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции» в зоне СХ-1, в которой, исходя из информации Администрации, размещение объектов капитального строительства не представляется возможным,



тогда как ВРИ 1.15 подразумевает возможность размещения на таких участках объектов капитального строительства.

3.2. Мотивированную позицию (с указанием нормативно-правых актов) о том, на основании чего для земельного участка с кадастровым номером 57:23:0010101:548 в аукционной документации установлен ВРИ 4.4 «магазины», а в таких документах как: заявки на участие в открытом аукционе; договор купли-продажи земельного участка из земель, собственность на которые не разграничена от 27.05.2021; акту приема-передачи земельного участка от 27.05.2021; выписке из Единого государственного реестра недвижимости ВРИ земельного участка с кадастровым номером 57:23:0410101:116 указан как «размещение торгового павильона».

Указать нормативно-правовые акты, в которых содержатся сведения о существовании ВРИ «размещение торгового павильона».

3.5. Иную информацию, документы или сведения (в случае наличия и/или необходимости), имеющие значение для рассмотрения настоящего дела, по существу.

**4. Украинцевой Маргарите Андреевне в срок до «07» июля 2023 года** представить:

4.1. Информацию, документы или сведения (в случае наличия и/или необходимости), имеющие значение для рассмотрения настоящего дела, по существу.

Председатель Комиссии А.Н. Кирьянов

В соответствии с частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации) влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти до пятисот тысяч рублей.

В соответствии со статьей 43 Закона о защите конкуренции с материалами дела можно ознакомиться по адресу: г. Орёл, ул. Салтыкова-Щедрина, д. 21, 3-й этаж, каб. 15, понедельник - четверг с 8.30 до 17.30, пятница с 8.30 до 16.15 (перерыв с 13.00 до 13.45), заблаговременно до начала заседания Комиссии.

Явка законных или доверенных (с надлежащим образом оформленной доверенностью на участие в рассмотрении дела) представителей лиц, участвующих в деле, обязательна.

Вместе с тем, обращаем внимание, что стороны участвующие в деле вправе заявить ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие.

Рассмотрение дела будет проходить в дистанционном режиме, без очного участия представителей сторон.

Принять дистанционное участие в рассмотрении дела возможно посредством

интернет-видеоконференции с использованием сервиса видеоконференций TrueConf.

Интернет-видеоконференции проходят непосредственно в браузере на веб-странице портала видеоконференций, либо с использованием приложения для персонального компьютера и/или мобильных телефонов. Инструкция по дистанционному участию в рассмотрении дела посредством видеоконференцсвязи TrueConf размещена на сайте Орловского УФАС России <https://orel.fas.gov.ru/> в разделе «Главное» - «Руководство для участника сеанса ВКС».

Для подключения к видеоконференцсвязи необходимо заблаговременно установить программное обеспечение TrueConf.

**Для целей принятия участия в рассмотрении дела необходимо перейти по следующей гиперссылке:**

<...>