

Управление Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России) рассмотрев материалы, поступившие от депутата Думы городского округа Самара Левина Ю.С., выявило в действиях министерства строительства Самарской области (далее – Министерство), выразившихся в предоставлении преимущества отдельному хозяйствующему субъекту - ООО «ДК Древо» при заключении предварительных договоров с гражданами - участниками долевого строительства, пострадавшими от действий застройщиков, в залоге у которых находятся земельные участки для комплексного освоения в целях жилищного строительства и дискриминационных условий для других хозяйствующих субъектов, что приводит (может привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В Самарское УФАС России от депутата Думы городского округа Самара Левина Ю.С. от 14.11.2018 № 12/11-01 поступили материалы, указывающие на необходимость проведения проверки действий министерства строительства Самарской области, на предмет соответствия требованиям Закона о защите конкуренции при проведении мероприятий по удовлетворению прав требований участников долевого строительства коттеджного поселка «Дубрава» (далее – Обманутые дольщики) и предоставлении инвестору земельных участков, расположенных по адресу: г. Самара, ул. Н.Панова (территория бывшего военного городка № 3).

Для установления наличия/отсутствия признаков нарушения антимонопольного законодательства, Самарским УФАС России были направлены соответствующие запросы.

В результате анализа представленных документов (материалов) Самарским УФАС России установлено следующее.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, данное положение закреплено статьей 72 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 10 Земельного кодекса Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного Кодекса Российской Федерации предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка

юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

Критерии, устанавливаемые субъектом Российской Федерации в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, могут быть распространены в отношении всех земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, расположенных в границах соответствующего субъекта Российской Федерации и не предоставленных иным лицам.

В соответствии с подпунктом 9 пункта 2 статьи 10.1 Закона Самарской области от 16.03.2006 №19-ГД «Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самарской области» (далее – Закон Самарской области об инвестициях) возможно предоставление юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов в случае, если на указанных земельных участках планируется реализация масштабных инвестиционных проектов (независимо от стоимости соответствующего инвестиционного проекта), а именно предусмотренных государственной программой Самарской области и реализуемых юридическими лицами вне зависимости от организационно-правовых форм в целях обеспечения жилыми помещениями участников долевого строительства многоквартирных домов, включенных в перечень проблемных объектов, который определен Правительством Самарской области, и (или) сведения о которых содержатся в реестре граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, сформированном в соответствии с приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 20 сентября 2013 года N 403.

Статьей 3 Закона Самарской области об инвестициях закрепляются принципы государственной поддержки инвестиционной деятельности, такие как:

- равноправие инвесторов;
- доступность информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности;
- сбалансированность государственных и частных интересов;
- законность, объективность, экономическая обоснованность и неизменность принимаемых решений.

Согласно статье 5.1 Закона Самарской области от 11.03.2005 №94-ГД «О земле» Правительство Самарской области или уполномоченный им исполнительный орган государственной власти Самарской области осуществляет полномочия по предоставлению гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в собственности Самарской области.

В силу пункта 1.1 Порядка проведения работы с юридическими лицами при определении условий их участия в реализации масштабных инвестиционных проектов, целью которых является обеспечение жилыми помещениями граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков, при условии предоставления таким юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, являющегося приложением № 9 к подпрограмме «Оказание государственной поддержки гражданам - участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков» до 2020 года, утвержденной Постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 № 684 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года» (далее – Порядок), органом, осуществляющим взаимодействие с юридическими лицами при предоставлении им в соответствии со статьей 10.1 Закона Самарской области об инвестициях земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для реализации масштабных инвестиционных проектов, целью которых является удовлетворение прав обманутых дольщиков, является Министерство.

Раздел 2 Порядка первым этапом взаимодействия предусматривает отбор компенсационных площадок (земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не занятых объектами незавершенного строительства и необходимых для реализации масштабного инвестиционного проекта) и площадок, обеспечивающих завершение строительства проблемных объектов (земельных участков, предоставление которых необходимо для завершения строительства проблемного объекта и реализации масштабного инвестиционного проекта).

Необходимо отметить, что абзац 2 пункта 2.1 Порядка предусматривает возможность инвесторам предложить министерству осуществить вышеуказанные действия применительно к предлагаемым ими площадкам.

В соответствии с разделом 3 Порядка после процедуры отбора компенсационных площадок и площадок, обеспечивающих завершение строительства проблемных объектов, для реализации масштабных инвестиционных проектов, Министерство проводит запрос масштабных инвестиционных проектов, предлагаемых к реализации на компенсационной площадке.

Для осуществления вышеуказанных целей, на основании пункта 3.1 Порядка,

Министерство направляет инвесторам: извещение по форме, установленной приказом министерства, содержащее условие о сроке представления масштабных инвестиционных проектов, который не может составлять менее двадцати рабочих дней со дня направления соответствующего извещения инвесторам (далее - извещение); презентацию компенсационной площадки (компенсационных площадок) для реализации масштабного инвестиционного проекта; проект соглашения по форме, установленной приказом министерства.

При проведении запроса масштабных инвестиционных проектов, предлагаемых к реализации на компенсационной площадке, целью которого является определение наилучшего предложения по удовлетворению прав требований обманутых дольщиков, соблюдается условие конкурентной борьбы.

Вместе с тем, в соответствии с Постановлением Правительства Самарской области от 18.07.2018 № 410 «О внесении изменений в Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 №684 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года» в Порядок были внесены изменения.

Так, согласно абзацу 9 пункта 7.1 Порядка предоставление компенсационных площадок стало возможным, в отсутствие процедуры направления инвесторам документов и выявления лучшего масштабного инвестиционного проекта в случае, если в Министерство с предложением о предоставлении компенсационной площадки обратился инвестор, заключивший предварительные договоры с гражданами - участниками долевого строительства, пострадавшими от действий застройщиков, в залоге у которых находятся земельные участки для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

22 мая 2018 года в Министерстве состоялся брифинг, посвященный компенсационным мероприятиям по удовлетворению прав требований участников долевого строительства коттеджного поселка «Дубрава» (далее – Обманутые дольщики).

Согласно письма Министерства от 10.01.2019 № 3/55 участие в вышеуказанном брифинге приняли представители Министерства, ООО «ДК Древо», обманутые дольщики КП «Дубрава», а также средства массовой информации ТРК «Губерния», ТРК «Терра», газета «Волжская коммуна».

Информация о планируемом к проведению брифинге была доведена до неопределенного круга лиц посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте Министерства (подраздел «Анонсы» раздела «Пресс-центр»).

Вместе с тем, информация о том, что в 11.00 состоится брифинг, посвященный компенсационным мероприятиям по удовлетворению прав Обманутых дольщиков, была опубликована на сайте Министерства лишь 22 мая 2018 года, то есть в день его проведения.

Необходимо отметить, что согласно вышеуказанному сообщению, на вопросы представителей СМИ должен был ответить, в том числе, генеральный директор ООО «ДК Древо», что свидетельствует о заблаговременном информировании указанного лица о проведении мероприятия. Вместе с тем, согласно представленным в адрес Самарского УФАС России документам, иные инвесторы не были заранее оповещены о предстоящем брифинге.

По итогам брифинга, состоявшегося 22.05.2018 на официальном сайте Министерства (<http://www.minstroy.samregion.ru/press-center/events/22.05.2018/46273/>) была размещена следующая информация: «... Был найден инвестор, ООО «ДК Древо» которому предоставляются компенсационные земельные участки...».

Представление участникам брифинга, в том числе Обманутым дольщикам, ООО «ДК Древо» в качестве Инвестора, которому предоставляются компенсационные земельные участки, в счет удовлетворения прав Обманутых дольщиков, и доведение данной информации до неопределенного круга лиц, путем размещения на официальном сайте соответствующей информации 22.05.2018, является предоставлением преимущества отдельному хозяйствующему субъекту при заключении предварительных договоров с гражданами - участниками долевого строительства, пострадавшими от действий застройщиков, в залоге у которых находятся земельные участки для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Учитывая, что в силу абзаца 9 пункта 7.1 Порядка заключение предварительных договоров является ключевым условием предоставления компенсационных площадок, в отсутствие процедуры направления инвесторам документов, предусмотренных пунктом 3.1 Порядка и выявления лучшего масштабного инвестиционного проекта, вышеуказанные действия Министерства могут привести к ограничению конкуренции.

В нарушение статьи 3 Закона Самарской области об инвестициях Министерством не соблюдены принципы государственной поддержки инвестиционной деятельности, такие как равноправие инвесторов и доступность информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности.

При этом Порядок не предусматривает вышеуказанные действия Министерства при проведении работы с юридическими лицами при определении условий их участия в реализации масштабных инвестиционных проектов, целью которых является обеспечение жилыми помещениями

граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности создание дискриминационных условий (пункт 8).

Под конкуренцией в соответствии с Законом о защите конкуренции 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.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Признаки ограничения конкуренции определены пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции. К признакам ограничения конкуренции относятся: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления,

организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов органов власти, части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», необходимо учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

С учетом вышеизложенного, действия Министерства приводят (могут привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и содержат признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 (далее – Указ № 618) определены основные направления государственной политики по развитию конкуренции, а также утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы.

Указ № 618 в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции определяет «ответственность органов государственной власти за реализацию государственной политики по развитию конкуренции».

Одним из ключевых показателей, установленных Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации, является снижение нарушений антимонопольного законодательства органами государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

Наиболее важным и значимым инструментом, способствующим достижению указанного показателя, является внедрение в практику деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (института антимонопольного комплаенса).

Приказом министерства строительства Самарской области от 08.02.2019 № 17-п «Об организации системы внутреннего обеспечения соответствия

требованиям антимонопольного законодательства в министерстве строительства Самарской области» утверждено Положение об организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в министерстве строительства Самарской области (далее – Положение об антимонопольном комплаенсе).

Согласно пункту 4.1 Положения об антимонопольном комплаенсе в целях снижения рисков нарушения антимонопольного законодательства правовым управлением совместно со структурными подразделениями министерства должны разрабатываться (не реже одного раза в год) мероприятия по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства (план мероприятий).

Согласно части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

На основании вышеизложенного, в соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции, Самарское УФАС России предупреждает о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, путем разработки Министерством мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства (плана мероприятий) предусмотренных пунктом 4.1 Положения об антимонопольном комплаенсе (с указанием перечня конкретных действий, сроков их исполнения и исполнителей) при проведении работы с юридическими лицами при определении условий их участия в реализации масштабных инвестиционных проектов, целью которых является обеспечение жилыми помещениями граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков, при условии предоставления таким юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в срок до «01» апреля

2019 года с учетом выводов, содержащихся в настоящем предупреждении.

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