

РЕШЕНИЕ
по делу № 1-15-193/00-04-14

Резолютивная часть оглашена 27.02.2015
В полном объеме изготовлено 13.03.2015

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...> (далее — Комиссия),

в присутствии представителя Самарской Губернской Думы <...> (доверенность от 25.02.2015 № 9-20/1189),

рассмотрев дело № 1-15-193/00-04-14 по признакам нарушения Самарской Губернской Думой (443100, г.Самара, ул.Молодогвардейская, 187) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА

Основанием для возбуждения дела № 1-15-193/00-04-14 послужило письмо Самарского УФАС России от 06.11.2014 № 12285/10 о рассмотрении материалов по вопросу установления в Законе Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» (далее — Закон Самарской области № 94) норм, согласно которым земельные участки, находившиеся в государственной или муниципальной



собственности, а также земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставлялись бесплатно в собственность специализированных областных некоммерческих организаций в целях развития рынка жилья экономического класса, в том числе жилищного строительства и (или) строительства объектов социальной, инженерной инфраструктуры, на предмет наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Приказом ФАС России от 19.01.2015 № 14/15 возбуждено дело № 1-15-193/00-04-14 по признакам нарушения Самарской Губернской Думой части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 1-15-193/00-04-14 Комиссией установлено следующее.

Самарской Губернской Думой 22.02.2005 принят Закон Самарской области № 94.

Законом Самарской области от 14.05.2013 № 35-ГД «О внесении изменений в статью 9 Закона Самарской области «О земле» (далее - Закон Самарской области № 35-ГД), принятым 23.04.2013 Самарской Губернской Думой, статья 9 Закона Самарской области № 94 дополнена частью 6, установившей, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена (далее — земельные участки), предоставляются бесплатно в собственность специализированных областных некоммерческих организаций в целях развития рынка жилья экономического класса, в том числе жилищного строительства и (или) строительства объектов социальной, инженерной инфраструктуры (абзац 1 части 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94).

Согласно абзацу 2 части 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94 под специализированными областными некоммерческими организациями понимаются некоммерческие организации, созданные органами исполнительной власти Самарской области и имеющие в качестве своих уставных целей содействие увеличению инвестиций в жилищное строительство, развитие жилищного строительства, иное развитие территорий, развитие объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

В соответствии абзацем 3 части 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94 порядок предоставления бесплатно в собственность специализированным областным некоммерческим организациям земельных участков, указанных в абзаце 1 части 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД, определяется соответственно уполномоченными на распоряжение земельными участками органами государственной власти Самарской области и органами местного самоуправления.

В пояснительной записке к проекту Закона Самарской области № 3376-13 «О внесении изменений в статью 9 Закона Самарской области «О земле», размещенной в электронном виде в подразделе «Законы» раздела

«Нормативные документы» интернет-портала Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований Самарской области, указано, что положения части 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД принимались в развитие положения абзаца 1 пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс).

Законом Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» (далее - и Закон Самарской области № 69-ГД), принятым 02.07.2013 Самарской Губернской Думой, статья 9 Закона Самарской области № 94-ГД изложена в новой редакции, в соответствии с которой положения части 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД перенесены в полном объеме в часть 14 статьи 9 указанного Закона.

Согласно редакции Закона Самарской области № 94 (в ред. Закона Самарской области от 22.12.2014 № 130), действовавшей на дату возбуждения дела № 1-15-193/00-04-14, положения части 14 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД являлись действующими .

Таким образом, с момента вступления в силу Закона Самарской области № 35 ГД предоставление земельных участков специализированным областными некоммерческими организациями, созданными органами исполнительной власти Самарской области, осуществлялось без проведения торгов.

Согласно позиции Самарской Губернской Думы, представленной на заседании Комиссии 27.02.2015, Закон Самарской области № 35-ГД и Закон Самарской области № 69-ГД приняты в соответствии с полномочиями субъекта Российской Федерации, установленными частью 2 статьи 28 Земельного кодекса.

В соответствии с пунктом 2 статьи 28 Земельного кодекса (в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ) предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществлялось за плату. Предоставление таких земельных участков в собственность граждан и юридических лиц могло осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, пунктом 2 статьи 28 Земельного кодекса (в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ) была предусмотрена возможность установления бесплатного предоставления земельных участков, находившихся в государственной собственности, в исключительных случаях, предусмотренных, в том числе, законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Земельному кодексу.

Исходя из положений пункта 2 статьи 30.1 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ продажа земельных участков, находившихся в государственной собственности, для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков, находившихся в государственной собственности, для жилищного строительства осуществлялась на аукционах. Исключение из этого правила допускалось при предоставлении земельных участков в случаях, установленных подпунктами 5 и 5.1 пункта 1 статьи 24, пунктами 2.1 статьи 30, пунктом 27 статьи 38.1 Земельного кодекса, а именно:

- предоставление земельных участков в безвозмездное срочное пользование лицам, с которыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета, на срок строительства объекта недвижимости (подпункт 5 пункта 1 статьи 24 Земельного кодекса);

- предоставление земельных участков в безвозмездное срочное пользование жилищно-строительным кооперативам в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (подпункт 5.1 пункта 1 статьи 24 Земельного кодекса);

- предоставление земельного участка в собственность или в аренду лицу, с которым в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке заключен договор о развитии застроенной территории (пункт 2.1 статьи 30 Земельного кодекса);

- предоставление земельного участка единственному участнику указанного в пункте 2 статьи 30.1 Земельного кодекса аукциона, если такой аукцион признан не состоявшимся (пункт 27 статьи 38.1 Земельного кодекса).

Федеральными законами от 21.07.2014 № 217-ФЗ и от 21.07.2014 № 224-ФЗ пункт 2 статьи 30.1 Земельного кодекса дополнен следующими исключениями:

- предоставление земельных участков в аренду лицам, заключившим договоры об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или договоры об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования, и в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, некоммерческим организациям, созданным субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями для освоения территорий в

целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования (пункт 2.4 статьи 30 Земельного кодекса);

–предоставление земельного участка в аренду юридическому лицу, заключившему договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса (пункт 4 статьи 30.1 Земельного кодекса).

Положения пункта 2 статьи 30.1 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ сформулированы как императивные и содержали исчерпывающий перечень случаев, когда для предоставления земельного участка аукцион не проводился (за исключением индивидуального жилищного строительства - пункт 3 статьи 30.1 Земельного кодекса).

Норма пункта 2 статьи 30 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ, ФЗ от 29.12.2014 № 485-ФЗ, согласно которой предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществлялось исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 Земельного кодекса, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1 статьи 30 Земельного кодекса, являлась специальной и подлежала приоритетному применению перед положениями пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ, ФЗ от 29.12.2014 № 485-ФЗ, согласно которому было возможно предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц бесплатно в случаях, предусмотренных Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, действие пункта 2 статьи 30 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ, ФЗ от 29.12.2014 № 485-ФЗ исключало применение пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ, ФЗ от 29.12.2014 № 485-ФЗ при предоставлении земельных участков для жилищного строительства.

Данная позиция ФАС России была поддержана Арбитражным судом Республики Башкортостан в решении от 08.05.2014 по делу № А07-23741/2013.

Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 15.07.2014 № Ф09-4383/14 решение Арбитражного суда от 08.05.2014 по делу № А07-23741/2013 оставлено без изменения.

Учитывая изложенное, бесплатное предоставление земельных участков из земель, находившихся в государственной собственности, земель, государственная собственность на которые не разграничена, специализированным областными некоммерческими организациями, в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ, ФЗ от 29.12.2014 № 485-ФЗ, не являлось исключительным случаем предоставления земельного участка для жилищного строительства, предусмотренным пунктом 2 статьи 30.1 Земельного кодекса в ред. ФЗ от 05.04.2013 № 55-ФЗ, ФЗ от 29.12.2014 № 485-ФЗ.

Таким образом, частью 6 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД

в ред. Закона Самарской области № 35-ГД и частью 14 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД в ред. Законов Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД, от 22.12.2014 № 130 круг потенциальных получателей объекта государственной или муниципальной собственности (земельных участков) ограничен специализированными областными некоммерческими организациями, что влияет на конкуренцию на рынке жилищного строительства.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 № 14686/10, из положения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Проведение торгов подразумевает состязательность хозяйствующих субъектов, так, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, влияет на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Таким образом, принятие Самарской Губернской Думой Закона Самарской области № 35-ГД и Закона Самарской области от № 69-ГД в части установления норм, в соответствии с которыми земельные участки, находившиеся в государственной или муниципальной собственности, а также земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставлялись бесплатно в собственность специализированных областных некоммерческих организаций в целях развития рынка жилья экономического класса, в том числе жилищного строительства и (или) строительства объектов социальной, инженерной инфраструктуры, являлось предоставлением преимущества, обеспечивающего конкретному лицу более выгодные условия деятельности по сравнению с другими лицами, заинтересованными в приобретении указанного имущества, т.е. могло привести к ограничению конкуренции за ограниченный ресурс – объект государственной или муниципальной собственности.

Из представленной Самарским УФАС России информации следует, что фактически правом получения бесплатно в собственность земельных участков из земель, находившихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с частью 14 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД, для строительства жилья экономического класса, в том числе жилищного

строительства и (или) строительства объектов социальной сферы, инженерной инфраструктуры, обладали только две организации, имевшие статус специализированных областных некоммерческих организаций:

- Самарский областной Фонд жилья и ипотеки (далее – СОФЖИ), созданный постановлением Губернатора Самарской области от 10.08.1998 № 197;

- Самарский областной Фонд поддержки индивидуального строительства на селе, образованный постановлением Главы Администрации Самарской области 10.04.1996 № 93.

На официальном сайте СОФЖИ в сети «Интернет» (<http://sofgi.ru/>) в разделе «Региональный оператор» указано, что СОФЖИ определен региональным оператором Жилищной политики Самарской области (Концепция жилищной политики Самарской области утверждена постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 № 685).

В подразделе «Региональный фонд земельных площадок» раздела «Региональный оператор» указано, что в собственности СОФЖИ на 24.02.2015 оформлено:

- в городском округе Самара 25 земельных участков общей площадью 8,75 Га;

- на территории муниципальных образований Самарской области (кроме городского округа Самара) 56 земельных участков общей площадью 14 Га.

Кроме того, Самарским УФАС России представлены сведения (информация) о земельных участках, находившихся в государственной и муниципальной собственности, а также земельных участках государственная собственность на которые не разграничена, полученных СОФЖИ бесплатно в собственность, без проведения публичных процедур за период 2013-2014 гг. и построенных объектах (приложение № 2 к письму Самарского УФАС от 06.11.2004 № 12285/10).

В материалах дела № 1-15-193/00-04-14 имеется экспертное заключение Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области от 02.04.2014 № 02-13-803/14-00 по результатам проведения повторной правовой экспертизы на Закон Самарской области № 94-ГД (далее — экспертное заключение). Указанная экспертиза была проведена на основании поручения Министерства юстиции Российской Федерации.

По результатам проведенной экспертизы Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области предложило Самарской Губернской Думе привести часть 14 статьи 9 Закона Самарской области № 94-ГД в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а именно с частью 2.1 статьи 30 Земельного кодекса, либо статьей 30.2 Земельного кодекса.

В позиции Самарской Губернской Думы, представленной письмом Самарской Губернской Думы от 12.02.2015 № 5.5-05/864 указано, что в первом

полугодии 2014 года Самарская Губернская Дума рассмотрела экспертное заключение. В ходе рассмотрения экспертного заключения рассматривался также вопрос о соответствии рассматриваемых положений Закона Самарской области № 94 антимонопольному законодательству.

По результатам рассмотрения экспертного заключения Комитетом по сельскому хозяйству и продовольствию Самарской Губернской Думы принято решение от 20.05.2014 № 371 не согласиться с экспертным заключением и направить данное решение в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области.

В подразделе «Законопроекты» раздела «Нормативные документы» интернет-портала Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований в Самарской области (<http://samgd.ru/~portal/>) можно сформировать перечни проектов Самарской области, внесенных на рассмотрение в Самарскую Губернскую Думу, за определенный период. Так, в период с 01.01.2014 по 19.01.2015 в указанном перечне не был зарегистрирован законопроект, в соответствии с которым планировалось бы вносить соответствующие изменения в статью 9 Закона Самарской области № 94-ГД.

Таким образом, на дату возбуждения дела № 1-15-193/00-04-14 Самарской Губернской Думой не было внесено соответствующих изменения в статью 9 Закона Самарской области № 94-ГД.

Вместе с тем, в позиции Самарской Губернской Думы, представленной письмом Самарской Губернской Думы от 12.02.2015 № 5.5-05/864, указано, что в силу положения Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Самарской Губернской Думой разработан проект закона Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» и признании утратившими силу отдельных законов Самарской области в сфере утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории» (далее — проект Закона Самарской области).

Согласно пункту 5 статьи 1 проекта Закона Самарской области часть 14 статьи 9 Закона Самарской области № 94 признается утратившей силу.

На заседание Комиссии 27.02.2015 представителем Самарской Губернской Думы была представлена копия постановления Самарской Губернской Думы от 24.02.2015 № 1184 о принятии Закона Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» и признании утратившими силу отдельных законов Самарской области в сфере утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории» и направлении данного Закона Губернатору Самарской области для подписания и официального опубликования.

Указанное постановление вступило в силу со дня его принятия.

Руководствуясь статьей 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Самарскую Губернскую Думу нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части принятия Закона Самарской области от 14.05.2013 № 35-ГД «О внесении изменений в статью 9 Закона Самарской области «О земле» и Закона Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» в части установления норм, в соответствии с которыми земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставляются бесплатно в собственность специализированных областных некоммерческих организаций в целях развития рынка жилья экономического класса, в том числе жилищного строительства и (или) строительства объектов социальной, инженерной инфраструктуры.

2. Предписание не выдавать, в связи с принятием постановления Самарской Губернской Думы от 24.02.2015 № 1184 «О Законе Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» и признании утратившими силу отдельных законов Самарской области в сфере утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории».

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.