

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 03-07/2023

### О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ

### ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«13» февраля 2023 года  
Ленина, д. 59

г. Челябинск, пр.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России), рассмотрев обращение ООО «Петропавловский Зерновой Комплекс» (далее - Заявитель) на неправомерные действия Администрации Верхнеуральского муниципального района (далее - Администрация), выразившиеся в воспрепятствовании осуществления деятельности Заявителя, путем увеличения арендной платы по договорам аренды земельных участков.

Между Администрацией и публичным акционерным обществом «Птицефабрика Челябинская» 15.04.2019 заключены следующие договоры аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для сельскохозяйственного производства, сроком действия по 14.04.2024:

- договор аренды № 65/1 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0405001:102, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, с. Комсомольское, поле № 5, 6, 7, 8, подучасток № 12, общей площадью 21 035 000 кв. м, размер арендной платы в год: 499 160,55 руб.;

- договор аренды № 65/2 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0410002:1, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, поле № 10, подучасток № 04 п. Этовна, общей площадью 4 889 000 кв. м, размер арендной платы в год: 16 46,77 руб.;

- договор аренды № 65/3 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0410001:1, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, поле № 8, подучасток № 04 п. Этовна, общей площадью 4 183 000 кв. м, размер арендной платы в год: 99 262,59 руб.;

- договор аренды № 65/4 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0410003:6, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, поле № 8 ,9, 14, подучасток № 03 п. Новокопаловский, общей площадью 17 261 000 кв. м, размер арендной платы в год: 409 603,53 руб.;

- договор аренды № 65/5 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0401001:1, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, поле № 8, 9, подучасток № 02 п. Крутой Лог, общей площадью 7 726 000 кв. м, размер арендной платы в год: 183 337,98 руб.;

- договор аренды № 65/6 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0413001:1, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, в 2,4 км восточнее п. Томинский, участок № 13 (поле № 11, участок № 8), общей площадью 3 933 000 кв. м, размер арендной платы в год: 93 330,09 руб.;

- договор аренды № 65/7 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0413002:1, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, поле № 10 п. Новотоминский, общей площадью 2 398 000 кв. м, размер арендной платы в год: 56 904,54 руб.;

- договор аренды № 65/8 земельного участка с кадастровым номером 74:06:0411001:47, расположенного по адресу: Челябинская область, Верхнеуральский район, п. Петропавловский, поле № 7, подучасток № 01, общей площадью 3 053 000 кв. м, размер арендной платы в год: 72 447,69 руб.

Исходя из положений подпункта 2 пункта 3 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) порядок определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без торгов, устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов утвержден Законом Челябинской области от 24.04.2008 № 257-ЗО (далее – Закон № 257-ЗО).

В соответствии с частью 1 статьи 1 Закона № 257-ЗО размер годовой арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов (далее - арендная плата), определяется по формуле:

$A_{п} = C_{кад} \times C_{ап} / 100\% \times K_1 \times K_2 \times K_3$ , где:

$A_{п}$  - размер арендной платы;

$C_{кад}$  - кадастровая стоимость арендуемого земельного участка;

$C_{ап}$  - ставка арендной платы, установленная в процентах от кадастровой стоимости земельного участка;

$K_1$  - коэффициент, учитывающий разрешенное использование земельного участка согласно сведениям, содержащимся в Едином государственном реестре недвижимости;

$K_2$  - коэффициент, учитывающий особенности расположения земельного участка в городском округе, муниципальном районе;

$K_3$  - коэффициент, учитывающий категорию арендатора.

Согласно подпункту «а» пункта 2 части 2 статьи 1 Закона № 257-ЗО ставки арендной платы принимаются равными 0,3 процента в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства.

Частью 3 статьи 1 Закона № 257-ЗО установлено, что значения коэффициента  $K_1$

могут устанавливаться по решению органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов **при наличии экономического обоснования** в пределах от 0,1 до 20 в зависимости от видов разрешенного использования земельных участков согласно сведениям, содержащимся в Едином государственном реестре недвижимости.

Согласно части 15-1 статьи 1 Закона № 257-ЗО размер арендной платы изменяется арендодателем в одностороннем порядке в случаях изменения кадастровой стоимости земельного участка и (или) вступления в силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Челябинской области, муниципальных правовых актов, влекущих изменение размера арендной платы, в том числе устанавливающих значения коэффициентов, применяемых при определении размера арендной платы, если возможность изменения размера арендной платы в одностороннем порядке по указанным основаниям предусмотрена договором аренды земельного участка.

В соответствии с пунктом 1 статьи 27 Устава Верхнеуральского муниципального района (в ред. от 29.04.2021) (далее - Устав) Глава муниципального района является высшим должностным лицом Верхнеуральского муниципального района и наделяется настоящим Уставом в соответствии с федеральным законом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно пункту 5 статьи 27 Устава, избранный глава муниципального района является главой Администрации Верхнеуральского муниципального района.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 28 Устава установлено, что Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных Уставом муниципального района и решениями Собрании депутатов, издает постановления и распоряжения по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Постановлением Главы Верхнеуральского муниципального района от 30.12.2021 № 36 (в ред. постановления от 12.08.2022 № 1046) утверждены значения для коэффициентов К1, К2, К3 на 2022 год для определения размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (далее – постановление Главы от 30.12.2021 № 36).

Пунктом 1 постановления Главы от 30.12.2021 № 36 установлены значения К1 в пределах 0,1 до 20 для арендаторов, осуществляемых на арендуемых земельных участках соответствующие виды разрешенного использования.

В соответствии с пунктом 1.0 раздела I приложения к постановлению Главы от 30.12.2021 № 36 значение коэффициента К1 для земельного участка с разрешенным использованием – сельскохозяйственное использование, составляет **4,0**.

Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации утверждены постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 (далее – Правила).

Согласно абзацу 2 пункта 1 Правил арендная плата за пользование земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации и расположенными за пределами территории Российской Федерации, взимается в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, регулирующим порядок управления федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации, с учетом права страны, где такие земельные участки находятся, если международными договорами не установлено иное. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за указанные земельные участки определяются договором аренды таких земельных участков без учета положений настоящих Правил.

В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 июня 2015 года (вопрос 7 разъяснений по вопросам, возникающим в судебной практике) сформулирована правовая позиция о том, что Правила, *не применяются* при определении арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

Вместе с тем, в силу пункта 1 статьи 39.7 ЗК РФ, постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582, в части установления Основных принципов определения арендной платы, является общеобязательным при использовании всех земель, в случаях, когда в соответствии с законом размер платы подлежит установлению соответствующими компетентными органами.

Указанное также отражено в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2022 № 303-ЭС22-1406 по делу № А51-9981/2020.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 одним из основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования.

Заявителем указано, что Администрацией в адрес АО «Птицефабрика Челябинская» направлена претензия (исх. № 582 от 19.07.2022) о наличии задолженности в размере 2 796 455,2 руб. по договорам аренды от 15.04.2019 № 65/1, 65/2, 65/3, 65/4, 65/5, 65/6, 65/7, 65/8, которая перенаправлена субарендатору земельных участков – ООО «Петропавловский зерновой комплекс».

Антимонопольный орган отмечает, что ранее постановлением Главы Верхнеуральского муниципального района от 02.12.2020 № 1763 утверждены значения для коэффициентов К1, К2, К3 на 2021 год для определения размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, значение коэффициента К1 для земельных участков, с видом разрешенного использования: сельскохозяйственное использование, составляло 1.

Таким образом, изменение постановлением Главы от 30.12.2021 № 36 значения коэффициента К1 для земельных участков, с видом разрешенного использования –

для сельскохозяйственного использования повлекло необоснованное увеличение размера арендной платы за земельные участки *в четырехкратном размере* по сравнению с аналогичными договорами аренды земельных участков № 65/1, 65/2, 65/3, 65/4, 65/5, 65/6, 65/7, 65/8 за предыдущие календарные годы.

ООО «Петропавловский зерновой комплекс», не согласившись с претензией Администрации, обратилось в Верхнеуральский районный суд о признании недействительным пункта 1.0 раздела I приложения к постановлению Главы от 30.12.2021 № 36.

Так, решением Верхнеуральского районного суда от 29.12.2022 по делу № 2а-1091/2022 удовлетворены требования общества, в связи с чем, пункт 1.0 раздела I приложения к постановлению Главы от 30.12.2021 № 63 признан противоречащим федеральному законодательству и недействующим. Указанное решение суда не вступило в законную силу.

Судом указано, что установление Администрацией значения коэффициента  $K_1$ , для земельных участков с видом разрешенного использования – для сельскохозяйственного использования равном 4,0, является произвольным, не связанным с многофакторным анализом доходности земельных участков, что противоречит основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Кроме того, судом также указано, что соблюдение принципа экономической обоснованности компетентным государственным или муниципальным органом должно быть доказано путём представления соответствующих расчётов (показывающих доходность земельных участков с учетом категории земель, к которым отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (услуги, работы) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков. Таким образом, ставки арендной платы, коэффициенты и их значения должны устанавливаться в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков, соответствующей определенному уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры, и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков.

В связи с этим, Верхнеуральский районный суд считает, что увеличение размера арендной платы ухудшает экономическое положение ООО «Петропавловский зерновой комплекс», нарушает его права и законные интересы, поскольку незаконно возлагает на него обязанность по уплате завышенного и экономически необоснованного размера арендной платы, тем самым, создавая препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Антимонопольный орган отмечает, что положения Закона № 257-ЗО допускают установление коэффициента  $K_1$  решениями органов местного самоуправления

городских округов и муниципальных районов, в пределах от 0,1 до 20, **исключительно при наличии экономического обоснования.**

В качестве документов, подтверждающих экономическое обоснование увеличения значения коэффициента  $K_1$  для земельных участков, с видом разрешенного использования – для сельскохозяйственного использования, составляющего 4,0, Администрацией представлен отчет о научно-исследовательской работе студентки направления «Менеджмент», согласованный руководителем темы, профессором кафедры по теме «Экономическое обоснование и расчет коэффициентов  $K_1$ , применяемого при расчете арендной платы за земельные участки разных категорий, расположенных на территории Верхнеуральского муниципального района Челябинской области, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена» Уральского филиала Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (далее – отчет о научно-исследовательской работе).

Отчет о научно-исследовательской работе содержит следующее обоснование необходимости применения значения коэффициента  $K_1$  для земельных участков, с видом разрешенного использования – для сельскохозяйственного назначения, равному 4,0.

Так, в таблице 11 отчета о научно-исследовательской работе перечислены проценты средних показателей рентабельности по группам видов разрешенного использования земельного участка за 2018-2020 годы, в том числе сельскохозяйственного использования.

Далее, указано отношение среднего показателя рентабельности от совокупности видов деятельности, указанных в таблице 11, к среднему значению коэффициентов  $K_1$ , используемых в постановлении Администрации от 02.12.2020 № 1763, которое составило 5,1%. За минимальное значение коэффициента  $K_1$  следует принимать рентабельность 3,17, как нижнюю границу. Также коэффициент  $K_1$  необходимо пропорционально увеличить для других уровней.

В отчете о научно-исследовательской работе указано, что значение  $K_1$  меньше или равное 1 не является экономически оправданным и *не способствует наполнению бюджета муниципального образования*. Остальные значения  $K_1$  увеличены пропорционально базовому значению.

В связи с этим, предлагается ввести значение коэффициента  $K_1$  для осуществления сельскохозяйственного использования - 4,0.

Вместе с тем, Челябинское УФАС России отмечает, что отчет о научно-исследовательской работе не содержит сведений о применении коэффициентов на основе многофакторного анализа оценочных характеристик, отсутствует подробный расчет предполагаемого значения коэффициента  $K_1$  исходя их конкретного разрешенного использования земельного участка (сельскохозяйственное использование), категории земель, доходности земельного участка, из чего невозможно прийти к выводу об обоснованности установления предполагаемого данного значения коэффициента.

Кроме того, Челябинское УФАС России обращает внимание, что отчет о научно-исследовательской работе изготовлен лицом, не обладающим специальными познаниями в области оценочной деятельности, не имеющим соответствующего профессионального образования и соответствующей квалификации.

В связи с этим, руководствуясь немотивированным значением коэффициента  $K1$ , указанным в отчете о научно-исследовательской работе, орган местного самоуправления Верхнеуральского городского округа, необоснованно увеличил значение  $K1$  для земельных участков, с видом разрешенного использования – сельскохозяйственное использование.

Судом также сделан вывод, что представленное Администрацией экономическое обоснование для установления корректирующих коэффициентов  $K1$  не содержит исследований и расчетов, позволяющих убедиться, что значение коэффициентов установлены в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков.

Кроме того, судом указано, что содержание отчета о научно-исследовательской работе не позволяет сделать вывод о проведении анализа и оценки экономических, природных и иных факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков, ни одна из составляющих расчета ставки арендной платы не имеет отношения к определению доходности земельного участка, не содержит расчетной части.

ООО «Петропавловский зерновой комплекс» в заявлении указано, что увеличение значения коэффициента  $K1$  для земельных участков с видом разрешенного использования – сельскохозяйственное использование создает необоснованные препятствия осуществления деятельности общества, а также дискриминационные условия осуществления деятельности.

Антимонопольный орган также обращает внимание о недопустимости органа местного самоуправления Верхнеуральского района увеличения дохода местного бюджета за счет установления необоснованно повышенного коэффициента арендной платы в отношении арендаторов, добросовестно осуществляющих свою деятельность на соответствующих товарных рынках.

Действия органа местного самоуправления Верхнеуральского муниципального района, выразившиеся в необоснованном увеличении значения коэффициента  $K1$  для земельных участков, с видом разрешенного использования – сельскохозяйственное использование, путем принятия постановления Главы от 30.12.2021 № 36, приводят или могут привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке сельскохозяйственного использования, поскольку отдельные хозяйствующие субъекты, в том числе ООО «Петропавловский зерновой комплекс» могут быть лишены возможности осуществления деятельности на соответствующем рынке, ввиду значительного возрастания арендной платы за земельные участки, то есть к воспрепятствованию осуществления деятельности на территории Верхнеуральского муниципального района, которые содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункта 2 названной нормы.

В соответствии со статьей 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.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным органам, организациям, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами (пункт 2).

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - 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.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Таким образом, действия органа местного самоуправления Верхнеуральского

муниципального района по принятию пункта 1.0 раздела I приложения к постановлению Главы от 30.12.2021 № 36, устанавливающего значение коэффициента K1 для земельных участков с видом разрешенного использования – сельскохозяйственное использование, равному 4,0, в отсутствие экономического обоснования, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке сельскохозяйственного производства, путем воспрепятствования осуществлению деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, в том числе ООО «Петропавловский зерновой комплекс», ввиду возложения на данные хозяйствующие субъекты существенных материальных затрат по оплате арендной платы за пользование земельными участками, что также может повлечь уход с рынка общества на территории отдельного муниципального образования, содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 названной нормы.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 названной нормы, на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, Челябинское УФАС России предупреждает Администрацию Верхнеуральского муниципального района предупреждение о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, **в срок до 24.03.2023**, путем внесения изменений в пункт 1.0 раздела I приложения к постановлению Главы Верхнеуральского муниципального района от 30.12.2021 № 36, в части установления значения коэффициента K1 для земельного участка, с видом разрешенного использования – сельскохозяйственное использование в соответствие с действующим законодательством.