

Министру строительства , архитектуры
и имущественных отношений
Новгородской области

Р.В. Тарусову

ул. Тихвинская, д. 7,
Великий Новгород, 173001

Электронная почта: ais53@bk.ru

Предупреждение

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки
нарушения антимонопольного законодательства

13 апреля 2022 года
Новгород

Великий

В связи с наличием в действиях Министерства строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области (далее - Министерство), (юридический адрес: 173001, Великий Новгород, ул. Тихвинская, д. 7, ИНН 5321198947) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), которым 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам,

выразившегося в отказах в рассмотрении ходатайств ООО «Вологодские карьеры» и требованиях для принятия решения о переводе земельных участков из состава одной категории земель в другую документов, не предусмотренных действующим законодательством и нормативными правовыми актами Новгородской области, регулирующими отношения по переводу земельных участков из одной категории в другую на региональном уровне.

В Новгородское УФАС России (далее – Управление) поступило заявление Общества с ограниченной ответственностью «Вологодские карьеры» (далее – заявитель, Общество, ООО «Вологодские карьеры») по вопросу нарушения Министерством строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области (далее - Министерство), связанного с отказом в рассмотрении ходатайств ООО "Вологодские карьеры" о переводе земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения:

- с кадастровым номером 53:14:1000201:153 площадью 26,8 га, расположенного на территории Быковского сельского поселения Пестовского муниципального района, земельный участок 3, для добычи полезных ископаемых на участке недр «Искриха-»;

- с кадастровым номером 53:14:0513301:214 площадью 9,5657 га, расположенного на территории Быковского сельского поселения Пестовского муниципального района, земельный участок 3, для добычи полезных ископаемых на участке недр «Токарёво», антимонопольного законодательства.

Нарушение законодательства заключается, по мнению ООО «Вологодские карьеры», в необоснованных отказах от 18.08.2021 № СА-6949-И, от 31.08.2021 № СА-7272-И, от 01.10.2021 № СА-8021-И, от 26.11.2021 № СА-9416-И, от 21.01.2022 № СА-364-И в рассмотрении ходатайств о переводе земельных участков из

одной категории в другую, выразившихся в возложении на заявителя (ООО «Вологодские карьеры») обязанностей по предоставлению сведений и документов, не предусмотренных действующим законодательством.

Заявитель просит проверить действия Министерства на предмет соответствия антимонопольному законодательству.

В своем заявлении Общество указывает следующее.

Для предоставления земельного участка для недропользования необходим его перевод из состава земель сельскохозяйственного назначения в состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения в соответствии с положениями статей 8 и 39.15 Земельного кодекса РФ.

Отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, регулируются Федеральным законом от 21.12.2004 N 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее - Закон N 172-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона N 172-ФЗ для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства.

В ответ на ходатайство Общества от 28.07.2021 б/н Министерство письмом от 18.08.2021 № СА-6949-И отказало в рассмотрении ходатайства из-за отсутствия в материалах, представленных ООО «Вологодские карьеры», следующих документов:

- информации о внутреннем составе земельных участков (сельскохозяйственные угодья);

- информации о конкретном нормативно-правовом акте, которым утверждены соответствующие документы территориального планирования с указанием реквизитов нормативного акта, которым они утверждены, а также с указанием реквизитов нормативного акта, которым утверждены изменения в документы территориального планирования по земельным участкам, испрашиваемым к переводу из одной категории в другую;

- выкопировки о расположении земельных участков в соответствии со схемой перспективного развития территории указанных документов территориального планирования;

- информации о наличии утвержденной документации по планировке территории, с указанием реквизитов нормативного акта, которым она утверждена, о наличии утвержденной землеустроительной документации или о том, что данная документация не разрабатывалась;
- ситуационного плана расположения земельных участков масштаба 1:10000;
- социально-экономического соглашения между администрацией Пестовского муниципального района и ООО «Вологодские карьеры»;
- соглашения о восстановлении автомобильных дорог между ГОКУ «Новгородавтодор» и ООО «Вологодские карьеры»;
- согласования проведения работ на земельном участке, испрашиваемом к переводу, с Новгородской областной общественной организацией «Поисковая экспедиция «Долина».

Частью 4 статьи 2 Закона N 172-ФЗ закреплен исчерпывающий перечень приложений к ходатайству о переводе земель, содержание которого закреплено в части 3 этой же статьи.

В своем ответе Министерство утверждает (стр. 4 письма от 21.03.2022 исх. № СА-1940-И), что перечень и состав документов, прилагаемых к ходатайству о переводе земель в другую категорию, определенный согласно части 4 статьи 2 Закона N 172-ФЗ, не будет исчерпывающим при формально-правовом рассмотрении обоснования перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, поскольку перечень исключительных случаев перевода земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию перечислен в части 1 статьи 7 Закона N 172-ФЗ и каждый из них подлежит самостоятельному документальному обоснованию.

Для подготовки заинтересованным лицом ходатайства и документов, оценивая совокупность требований действующего законодательства в отдельных отраслях права, на официальном сайте Министерства: <http://minstroy.novreg.ru/> размещена Памятка по вопросам перевода земельных участков из одной категории в другую, которая размещена для свободного доступа на официальном сайте министерства: <http://minstroy.novreg.ru/> (далее – Памятка).

Министерство полагает (стр. 11 письма от 21.03.2022 исх. № СА-1940-И), что Положения Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) в данном случае не применяются к Министерству, поскольку согласно статье 2 данного Федерального закона государственная услуга - деятельность по реализации функций соответственно исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации

Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

В Новгородской области в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт (административный регламент), регулирующий отношения по переводу земель, земельных участков из одной категории в другую на региональном уровне, который должен быть утвержден Постановлением Правительства Новгородской области в целях реализации Закона N 172-ФЗ, а также в соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 N 679 (ред. от 13.06.2018 N 676).

Областной закон от 06.04.2005 № 446-ОЗ «О мерах по реализации статьи 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не наделяет Министерство на предоставление государственной услуги по переводу земель, земельных участков из одной категории в другую.

Исходя из вышеизложенного, Министерство полагает, что оно осуществляет полномочия по принятию решений по переводу земельных участков из одной категории в другую, а не оказывает государственную услугу.

Оценив представленные документы, информацию, а также проанализировав нормативное правовое регулирование данной сферы, необходимо учесть следующее.

Отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, регулируются Законом о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 2 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации

Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Таким образом, Министерство строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области, являясь органом исполнительной власти Новгородской области, входит в субъектный состав статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Довод Министерства о том, что в данном случае оно не оказывает государственную услугу, не соответствует действующему законодательству.

Согласно пункту 1 статьи 2 Закона № 210-ФЗ государственная услуга, предоставляемая исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - государственная услуга) - деятельность по реализации функций исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Полномочия по переводу земель из одной категории в другую переданы субъектам Российской Федерации статьей 8 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с пунктами 1.1 Положения о Министерстве строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области, утвержденное постановлением Правительства Новгородской области от 17.07.2020 № 332 (в редакции 10.02.2022 № 64, далее – Положение), Министерство строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области является органом исполнительной власти Новгородской области, реализующим полномочия в сферах строительства, архитектуры и градостроительной деятельности, управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности Новгородской области, распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в Великом Новгороде в пределах полномочий, установленных областным законом.

К полномочиям Министерства в соответствии с пунктом 3.7. Положения относится издание постановлений, в том числе об утверждении административных регламентов по предоставлению государственных услуг, в соответствии с полномочиями министерства строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области;

В соответствии с пунктом 3.97 Положения о Министерстве к полномочиям

Министерства относится осуществление перевода земель или земельных участков из одной категории в другую в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Таким образом, полномочия Министерства по принятию решений по переводу земель и земельных участков из одной категории земель в другую соответствуют понятию «государственная услуга».

В силу положений статьи 3, пункта 1 части 1 статьи 6 Закона N 210-ФЗ нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

В соответствии с пунктом 1.2 Порядка разработки и утверждения административного регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Администрации Новгородской области от 11.07.2011 № 306 (в редакции от 03.02.2022 № 50, далее - Порядок), регламентом является нормативный правовой акт Новгородской области, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами исполнительной власти Новгородской области, наделенными полномочиями по предоставлению государственных услуг (далее - орган, предоставляющий государственную услугу).

Пунктом 1.3 Порядка установлено, что регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственную услугу, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Регламенты разрабатываются в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, областными законами, правовыми актами Губернатора Новгородской области, Правительства Новгородской области, а также с учетом иных требований к порядку предоставления соответствующей государственной услуги (пункт 1.6 Порядка).

Требования к регламентам определены разделом 2 Порядка, в том числе:

2.4. Раздел регламента, устанавливающий стандарт предоставления государственной услуги, должен содержать следующие подразделы:

2.4.6. Исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем, способы их получения заявителем, в том числе в электронной форме, порядок их представления (бланки, формы обращений, заявлений и иных документов, подаваемых заявителем в связи с предоставлением государственной услуги, приводятся в качестве приложений к регламенту, за исключением случаев, когда формы указанных документов установлены нормативными правовыми актами Российской Федерации и Новгородской области, а также случаев, когда законодательством Российской Федерации и Новгородской области предусмотрена свободная форма подачи этих документов);

2.4.7. Исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, и которые заявитель вправе представить, а также способы их получения заявителями, в том числе в электронной форме, порядок их представления (бланки, формы обращений, заявлений и иных документов, подаваемых заявителем в связи с предоставлением государственной услуги, приводятся в качестве приложений к регламенту, за исключением случаев, когда формы указанных документов установлены нормативными правовыми актами Российской Федерации и Новгородской области, а также случаев, когда законодательством Российской Федерации и Новгородской области предусмотрена свободная форма подачи этих документов). Непредставление заявителем указанных документов не является основанием для отказа заявителю в предоставлении услуги.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 8 Земельного кодекса РФ перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в данном случае - Министерством строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области.

Пункт 4 части 1 статьи 8 Земельного кодекса РФ гласит, что порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами. Одним из таких федеральных законов является Закон N 172-ФЗ.

Часть 2 статьи 2 Закона N 172-ФЗ закрепляет, что содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов применительно к землям

сельскохозяйственного назначения устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ. Исключение составляют земли, находящиеся в собственности Российской Федерации.

Части 3 и 4 Закона N 172-ФЗ устанавливают требования к содержанию ходатайства и перечню прилагаемых к нему документов при переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую. Кроме того, пункт 8 части 1 статьи 7 Закона N 172-ФЗ дополняет перечень документов требованием наличия утвержденного проекта рекультивации земель.

Министерство в отсутствие административного регламента и при наличии требований к ходатайству и прилагаемых к нему документов, установленных действующим законодательством, предъявляет к обратившимся за получением государственной услуги по переводу земельных участков из состава земель одной категории в другую требование о представлении документов в соответствии с Памяткой, содержание которой не основано на законе и никем не утверждено.

Памятка не является нормативным правовым актом субъекта РФ и, соответственно, не может регулировать отношения по переводу земель, земельных участков из одной категории в другую на региональном уровне.

Документы, запрашиваемые Министерством у Заявителя, помимо исчерпывающего перечня приложений к ходатайству о переводе земель установленного частью 4 статьи 2 Закона N 172-ФЗ, налагают на получателя государственной услуги дополнительные, не предусмотренные действующим законодательством обязанности.

Как следует из ответа Министерства от 21.03.2022 исх. СА-1940-И, в случае обращения за переводом земельного участка для добычи полезных ископаемых, решения о переводе земельных участков из одной категории в другую принимается исключительно после обсуждения на заседаниях комиссии по выработке мер совершенствования системы управления в сфере оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения на территории Новгородской области, созданной постановлением Правительства Новгородской области от 23.06.2010 № 296 (далее комиссия).

В соответствии с протоколом выездного заседания Правительства Новгородской области от 25.12.2017 № 7 на очередном заседании комиссии принято решение о том, что с целью участия недропользователя в социально-экономическом развитии территории, на которой расположены участки недр местного значения, необходимо заключение социально-экономического соглашения между недропользователем и органом местного самоуправления.

В соответствии с протоколом комиссии от 12.03.2018 по обращению министерства транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области

перечень документов дополнен соглашением о восстановлении автомобильной дороги, заключенным между заявителем и владельцем автомобильной дороги учитывая обращения граждан, приведением автомобильных дорог в ненадлежащее состояние при разработке месторождений.

Учитывая, что на территории Новгородской области шли боевые действия в годы Великой Отечественной войны, на основании обращения руководства организации Долина в адрес Правительства Новгородской области, для рассмотрения вопроса о переводе Министерство самостоятельно запрашивает информацию у заявителя о согласовании проведения работ на земельном участке, испрашиваемом к переводу, с Новгородской областной общественной организации «Поисковая экспедиция «Долина».

Вышеуказанные требования Памятки не основаны на нормативных правовых актах и не обязывают Заявителя представлять указанные документы.

Кроме того, в соответствии с нормами Закона № 210-ФЗ и Порядком, утвержденным Постановлением Администрации Новгородской области от 11.07.2011 № 306, часть документов, приложенных к ходатайству Общества, должны быть запрошены Министерством в органах и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы, если заинтересованное лицо не представило указанные документы самостоятельно.

Таким образом, в действиях Министерства строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области, содержатся признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Новгородское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции **предупреждает** Министерство строительства, архитектуры и имущественных отношений Новгородской области о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) и с этой целью, руководствуясь мотивировочной частью настоящего предупреждения,

1. в течении 10 дней с даты получения настоящего предупреждения прекратить истребование у получателей государственной услуги по переводу земель или земельных участков из одной категорию в другую документов, не предусмотренных действующим законодательством и нормативным правовым актом Новгородской области, регулирующим отношения по переводу земельных участков из одной категории в другую, в том числе. документов, которые должны быть получены самим Министерством в порядке межведомственного информационного взаимодействия с государственными органами и иными органами местного самоуправления, и подведомственными им организациями в соответствии со

статьей 7.1 Закона № 210-ФЗ;

2. в срок до 31.05.2022 разработать и утвердить административный регламент, регулирующий отношения по переводу земельных участков из одной категории в другую.

3. О выполнении предупреждения сообщить в Управление

- по пункту 1 настоящего предупреждения - в срок **до 08.05.2022;**

- по пункту 2 настоящего предупреждения - **в течение трёх дней** со дня его выполнения, с приложением документальных доказательств.

Примечание:

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо (юридическое лицо и виновное должностное лицо), выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса

В.....

