

Председателю Совета депутатов  
Усть-Абаканского района

<...>

Рабочая ул., д. 9, пгт. Усть-Абакан,  
Усть-Абаканский район, Республика  
Хакасия, 655100

sovdep@mail.ru

### **ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 7-П-18**

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

27 марта 2018 года  
Абакан

г.

В адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия поступило заявление <...> и <...> (от 17.01.2018 вх. № 181), <...> (вх. № 691 от 15.02.2018) о нарушении Советом депутатов Усть-Абаканского района Республики Хакасия антимонопольного законодательства в части завышения коэффициентов арендной платы, установленных в Решении Совета депутатов Усть-Абаканского района от 23.03.2017 № 40 «Об утверждении коэффициентов вида разрешенного использования для определения размера арендной платы за использование земельных участков на территории муниципального образования Усть-Абаканский район».

Заявители указывают, что установленные Советом депутатов Усть-Абаканского района Республики Хакасия коэффициенты арендной платы являются завышенными, рассчитаны Советом произвольно, в нарушение основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Рассмотрев документы и материалы, представленные в Хакаское УФАС России Советом депутатов Усть-Абаканского района Республики Хакасия (далее – Совет депутатов), антимонопольный орган пришел к следующим выводам.

Согласно статье 607 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК

РФ) в аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи).

В силу статей 606, 611 и 614 ГК РФ обязанность арендодателя по отношению к арендатору состоит в предоставлении последнему имущества в пользование, а обязанность арендатора – в своевременном внесении установленной договором платы за пользование имуществом (арендной платы).

В соответствии с пунктами «в», «г», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; земельное законодательство.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) настоящий Кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства основываются на следующих принципах, в том числе платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Размер арендной платы за пользование земельным участком определяется договором аренды (пункт 4 статьи 22 ЗК РФ).

Пунктом 1 статьи 65 ЗК РФ установлено, что формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Во исполнение требований статьи 65 ЗК РФ Правительством РФ 16.07.2009 принято Постановление № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

Вместе с тем, в силу вышеуказанного разграничения компетенции Правительство РФ уполномочено устанавливать порядок определения размера арендной платы лишь в отношении земель, находящихся в собственности Российской Федерации. Следовательно, утвержденные Постановлением № 582 Правила определения размера арендной платы подлежат применению только

к земельным участкам, находящимся в федеральной собственности.

**Действие Правил не распространяется на отношения, связанные с использованием земель, находящихся в собственности муниципальных образований.**

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.7 ЗК РФ размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации.

Правительство РФ установило общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а именно арендная плата определяется исходя из следующих основных принципов: принцип экономической обоснованности, предсказуемости и предельной простоты расчета, недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности, запрета необоснованных предпочтений, учета наличия предусмотренных законодательством Российской Федерации ограничений права на приобретение в собственность земельного участка, занимаемого зданием, сооружением, собственником этого здания, сооружения.

С учетом единства экономического пространства и правовой системы Российской Федерации нашедшие свое отражение в Постановлении № 582 принципы являются общеобязательными при определении арендной платы за находящуюся в публичной собственности землю для всех случаев, когда в соответствии с законом размер платы подлежит установлению соответствующими компетентными органами.

Исходя из положений подпункта 3 пункта 3 статьи 39.7 ЗК РФ порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается органом местного самоуправления.

Решением Совета депутатов Усть-Абаканского района от 23.03.2017 № 40 утверждены коэффициенты вида разрешенного использования для определения размера арендной платы за использование земельных участков на территории муниципального образования Усть-Абаканский район. Настоящее решение вступает в силу со дня его опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2017 года.

В качестве экономического обоснования для утверждения

спорных коэффициентов Совет депутатов ссылается на заключения и отчеты независимой эксперт-оценки ООО «Центр оценки и аудита» № 3-1/17 от 20.02.2017, ООО «НИКА» № ГБ-10/17 от 17.02.2017, ООО «НИКА» № ГЛ-02/17 от 10.11.2017, ООО «НИКА» № ГЛ-07/17 от 14.11.2017.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 утверждено Положение о Федеральной антимонопольной службе, в соответствии с пунктом 1 которого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства является Федеральная антимонопольная служба, осуществляющая свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Приказом Федеральной антимонопольной службы от 23.07.2015 № 649/15 утверждено Положение о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, согласно положениям которого территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В Положении о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы отсутствуют полномочия по проведению проверок обоснованности, установленных органами местного самоуправления коэффициентов (их числовые значения) арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности.

Следовательно, рассмотрение заявления в части завышения установленных коэффициентов (их числовые значения) арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, не подведомственно территориальным органам ФАС России. И его рассмотрение в отсутствие надлежащих полномочий в данной части Хакасским УФАС России повлечет его незаконность, что может привести к безусловной отмене принятого решения, в случае его обжалования в суде.

Вместе с тем, сравнивая коэффициенты арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в зависимости от вида разрешенного использования земельных участков, Хакасское УФАС России пришло к следующим выводам.

Например, согласно Решению № 40 определены различные коэффициенты за пользование земельными участками, предназначенными для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания, в том числе:

- земельные участки, предназначенные для размещения объектов размещения капитального строительства для торговли (магазины) – 0,159 %;

- земельные участки, предназначенные для размещения рынков – 0,479 %;

- земельные участки, предназначенные для размещения объектов общественного питания и бытового обслуживания – 0,0985 %;

- объекты придорожного сервиса – 0,145 %.

Также Решением № 40 установлены различные величины коэффициентов вида использования за пользование земельными участками сельскохозяйственного назначения:

Целевое использование земельного участка	Коэффициент целевого использования
Ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках, деятельность крестьянско-фермерских хозяйств (пастбища, сенокосы)	0,006
Выращивание зерновых культур	0,031
Овощеводство	0,0865
Пчеловодство	0,0865
Земли сельскохозяйственного назначения, занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции	0,003
Земли сельскохозяйственного назначения, занятые водными объектами и используемые для предпринимательской деятельности	0,0865

Из правовых позиций, выраженных в определениях Конституционного Суда Российской Федерации № 244-О от 14.12.2000, № 16-О от 07.02.2000, № 130-О от 05.07.2001, № 139-О от 07.06.2001, постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации № 15-П от 21.11.2002, № 13-П от 30.07.2001 следует, что деятельность органов государственной власти и местного самоуправления не должна подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, произвольно ограничивать право каждого на свободное

использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, а также право частной собственности. Эта деятельность должна осуществляться с соблюдением принципа доверия граждан к закону и действиям государства, которые, в свою очередь, предполагают правовую определенность, стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики.

Следовательно, при установлении размера арендной платы за землю орган местного самоуправления не должен вступать в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Согласно позиции, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.05.2004 г. № 209-О, необходимость пополнения бюджета муниципального образования не может служить достаточным основанием для установления коэффициента арендной платы.

В силу принципа экономической обоснованности арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке;

В соответствии с принципом запрета необоснованных предпочтений порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться.

Таким образом, установление значения коэффициента, который дифференцирован в отдельных подвидах одного и того же вида разрешенного использования земельного участка противоречит установленному федеральным законодательством (Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 года № 582) принципу экономической обоснованности и принципу запрета необоснованных предпочтений при определении размера арендной платы.

Постановлением Правительства Республики Хакасия от 23.01.2008 № 05 утверждено Положение о порядке определения

размера арендной платы, а также порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Республики Хакасия (далее по тексту – Положение).

Согласно пункта 2.2. Положения, коэффициент устанавливается уполномоченными органами муниципальных районов и городских округов в зависимости от вида разрешенного использования и категории земельного участка с учетом экономического обоснования.

Вид разрешенного использования земельного участка является одной из его характеристик как объекта недвижимости. Содержание этого понятия раскрывается в земельном, градостроительном и кадастровом законодательстве. Поэтому при кадастровом учете земельного участка вид его разрешенного использования определяется исходя из совокупности всех предъявляемых требований, являясь единым и единообразно понимаемым для всех возможных впоследствии правоотношений. Фактическое использование земельного участка должно отвечать его разрешенному использованию и сходиться со сведениями, внесенными в кадастр. Соответствующие выводы сформулированы в Постановлениях Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 15.12.2011 № 12651/11 и от 29.05.2012 № 13016/11.

Установление различных коэффициентов вида разрешенного использования земельных участков, повышающих стоимость аренды земельных участков, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном рынке оказания услуг в сфере торговли создает и/или может создать для них дискриминационные условия деятельности путем установления повышенных и пониженных коэффициентов для одного и того же вида деятельности, что влечет и/или может повлечь недопущение, ограничение, устранение конкуренции.

Установление коэффициента ( $K_v$ ), включающего зависимость арендной платы от вида разрешенного использования земельного участка, в зависимости от того, какой земельный участок используется (для размещения объектов торговли либо для размещения объектов общественного питания и бытового обслуживания) может привести к ограничению конкуренции, поскольку создает преимущества одним хозяйствующим субъектам, которые осуществляют предпринимательскую деятельность через объекты торговли перед другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими такую же деятельность, но через объекты общественного питания и бытового обслуживания, при этом хозяйствующим субъектам осуществляется один вид использования земли – под объекты торговли, общественного питания и бытового

обслуживания.

Установление различных коэффициентов вида разрешенного использования земельных участков, повышающих стоимость аренды земельных участков, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на едином сельскохозяйственном рынке, создает и/или может создать для них дискриминационные условия деятельности путем установления повышенных и пониженных коэффициентов для одного и того же вида деятельности, что влечет и/или может повлечь недопущение, ограничение, устранение конкуренции.

Кроме того, данное обстоятельство также ставит в неравное экономическое положение арендаторов таких участков при определении экономической нагрузки по арендным платежам на единицу арендуемых земель. В связи с этим возникают условия, способствующие постановке в неравные экономические условия различных субъектов одних и тех же видов экономической деятельности, что недопустимо с позиции Закона о защите конкуренции.

Установление коэффициента (Кв), устанавливающего зависимость арендной платы от вида разрешенного использования земельного участка, в зависимости от типа сельскохозяйственного объекта может привести к ограничению конкуренции, поскольку создает преимущества одним хозяйствующим субъектам, которые осуществляют предпринимательскую деятельность через определенный тип сельскохозяйственного объекта перед другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими такую же деятельность, но через иные типы сельскохозяйственного объекта, при этом хозяйствующим субъектам осуществляется один вид использования земли – для сельскохозяйственного использования.

**Аналогичные принципы определения арендной платы действуют для всех видов разрешённого использования земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.**

Как установлено Хакасским УФАС России, в действующем законодательстве отсутствует норма права, разрешающая Совету депутатов Усть-Абаканского района устанавливать различные коэффициенты вида разрешенного использования земельных участков, повышающих стоимость аренды земельных участков, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном рынке оказания услуг и таким образом создание для них дискриминационных условий деятельности, путем установления повышенных и пониженных коэффициентов для одного и того же вида деятельности. Советом депутатов Усть-Абаканского района такая норма также не приводится.

Таким образом, в Решении Совета депутатов Усть-Абаканского

района от 23.03.2017 № 40 «Об утверждении коэффициентов вида разрешенного использования для определения размера арендной платы за использование земельных участков на территории муниципального образования Усть-Абаканский район» установлены различные коэффициенты вида разрешенного использования земельных участков, повышающих стоимость аренды земельных участков, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном рынке оказания услуг, что создаёт для хозяйствующих субъектов дискриминационные условия деятельности, путем установления повышенных и пониженных коэффициентов для одного и того же вида деятельности.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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 запрещается создание дискриминационных условий (пункт 8).

Нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции выразилось со стороны Совета депутатов Усть-Абаканского района в принятии Решения от 23.03.2017 № 40 «Об утверждении коэффициентов вида разрешенного использования для определения размера арендной платы за использование земельных участков на территории муниципального образования Усть-Абаканский район», в котором установлены различные коэффициенты вида разрешенного использования земельных участков, повышающих стоимость аренды земельных участков, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном рынке оказания услуг, что создает для хозяйствующих субъектов дискриминационные условия деятельности, путем установления повышенных и пониженных коэффициентов для одного и того же вида деятельности.

В соответствии с частью 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.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции (в редакции Федерального закона от 05.10.2015 года № 275-ФЗ, действующей с 05.01.2016 года) предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и **15** настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Учитывая изложенное, в связи с наличием в действиях Совета депутатов Усть-Абаканского района признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Хакасское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 данного закона, для чего необходимо:

1. Совету депутатов Усть-Абаканского района – организовать работу по приведению в соответствие с требованиями действующего законодательства порядка определения размера арендной платы за использование земельных участков на территории муниципального образования Усть-Абаканский район в части соответствия установленных коэффициентов вида разрешенного использования земельных участков (для всех земельных участков) основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Действия в соответствии с настоящим предупреждением необходимо совершить **в срок до 07 мая 2018 года.**

Согласно части 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции

предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Частью 6 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

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, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Согласно части 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

<...>