

**Решение по делу  
№ 498-ФАС 52-ТР-15-02/04-10**

8 июля 2010 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть оглашена 24 июня 2010 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства <...>

рассмотрев дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении Земского Собрания Городецкого муниципального района Нижегородской области,

установила:

В Нижегородское УФАС России обратилась группа хозяйствующих субъектов г. Заволжья Городецкого района Нижегородской области: ИП Лотышев А. Н., ИП Кинешова Е. В., ИП Абдурахимова И. В., ООО «Мираж», ООО «Транс-Авто». В своём обращении данные лица сообщили, что они по договорам с Комитетом по управлению муниципальным имуществом Городецкого района Нижегородской области арендуют на территории города Заволжье Нижегородской области земельные участки, на которых разместили свои мини-магазины и в настоящее время действуют на рынке розничной торговли. В то же время, как указали заявители, в рассматриваемой сфере действуют и иные хозяйствующие субъекты, также арендующие муниципальные земельные участки. Однако в силу того обстоятельства, что приводимые в сравнение лица осуществляют свою деятельность в зданиях магазинов (на территории объектов капитального строительства), арендная плата у них в несколько раз меньше.

Причиной подобного неравенства хозяйствующих субъектов, действующих на одном рынке, заявители считают установление Земским Собранием Городецкого района необоснованных показателей Кд – коэффициентов дифференциации внутри видов деятельности арендаторов – в соответствии с решением от 24.10.2006 № 156/169 «Об утверждении коэффициентов дифференциации по видам деятельности для применения Методики расчёта арендной платы за земельные участки на территории Городецкого района Нижегородской области».

Так, согласно установленным данным значениям, Кд для магазинов равен 0,355, для мини-магазинов - 8,3, для киосков по продаже смешанного ассортимента - 10,8, притом, что такие объекты торговли располагаются, как правило, вперемежку на общих площадях, то есть сама по себе земля и иные условия использования самих земельных участков одинаковы.

В результате размер суммы, уплачиваемой в качестве арендной платы, может быть различен в десятки раз только из-за того, что на земельном участке находится временное сооружение, а не капитальный объект.

Заявители просили Нижегородское УФАС России оценить с учётом требований антимонопольного законодательства законность принятия упомянутого акта Земским Собранием Городецкого района.

Проанализировав содержание спорного акта, Управление 19 апреля 2010 года возбудило в отношении Земского Собрания Городецкого района Нижегородской области дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

На заседании комиссии индивидуальные предприниматели Лотышев А. Н., Кинешова Е. В., Маслов Д. П. (действовавший от имени ООО «Мираж»), их представитель Костяков С. О. поддержали доводы, изложенные в заявлении, а также отметили, что необходимость уплаты значительных платежей негативным образом отражается на стоимости реализуемых ими товаров, их конкурентоспособности и доходах и что введение коэффициентов дифференциации по видам деятельности арендаторов внутри одного вида функционального использования земельного участка (далее также - Кд) на территории других муниципальных районов Нижегородской области не повлияло существенным образом на сумму арендной платы.

Так, стоимость арендной платы за участок напрямую влияет на затраты хозяйствующего субъекта и конечную стоимость товара, им реализуемого. Если расходы растут, содержать объект торговли становится невыгодно, однако вложено значительное количество средств на благоустройство самого объекта и прилегающей территории (например, содержание и ремонт автобусной остановки поблизости и пр.). Как правило, владельцы киосков, мини-магазинов являются субъектами малого предпринимательства, не имеющими значительных денежных средств, а вследствие действия рассматриваемого акта ситуация ещё более усугубляется. Между тем Кд по определению введены для того чтобы учесть те виды деятельности, которые осуществляет конкретный арендатор на занимаемой площади, от которых, следовательно, и должно зависеть различие в стоимости права аренды. В рассматриваемых же случаях размещения магазина, мини-магазина и киоска все субъекты предпринимательства заняты в одной сфере деятельности.

Представители ответчика Скобинева В. Г., Столбова Е. И., Томилина Е. А. представили пояснения по существу рассматриваемого дела, которые сводились к следующему.

Введение новой системы расчета арендной платы за находящиеся в пользовании юридических и физических лиц участки Земским Собранием Городецкого муниципального района обусловлено принятием постановления Правительства Нижегородской области от 02.06.2006 № 186 «Об утверждении Методики расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Нижегородской области и государственной собственности Нижегородской области».

Во исполнение требований пункта 3.2 утвержденного названным актом Положения разработаны Кд (согласно пояснениям Земского Собрания Городецкого муниципального района Нижегородской области, расчеты конкретных величин выполнены ГП НО «Реформа»), затем они согласованы с Министерством государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области, что подтверждается решением Министерства от 18.09.2006 № 71 «О согласовании значений коэффициентов дифференциации по видам деятельности внутри одного вида использования земельного участка на территории Городецкого района» и утверждены решением Земского Собрания Городецкого муниципального района Нижегородской области от 24.10.2006 № 156/169 «Об утверждении коэффициентов дифференциации на территории Городецкого муниципального района». Этот новый подход к определению размера арендной платы за пользование земельными участками на территории Городецкого муниципального района стал применяться с 1 ноября 2006 года, для чего ставки арендной платы по каждому участку были пересчитаны в соответствии с новой Методикой.

Кд рассчитаны государственным предприятием «Реформа». За основу принята средняя ставка арендной платы, уплачиваемая ранее арендаторами, содержащими соответственно временные и капитальные объекты на арендуемой территории.

Усреднённая стоимость права аренды до изменения методики составляла: под магазинами – 60,48 руб./кв.м; под мини-магазинами (а также под киосками и павильонами) – 1321, 27 руб/кв.м.

В то же время вновь применяемая ставка арендной платы не должна быть меньше той, что использовалась по «старому» методу. Поэтому арендная плата за некоторые участки возросла ориентировочно на 20-30%. Это также соответствует рекомендациям, данным Министерством государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области при реформировании системы расчёта арендной платы.

Исходя из этих величин и были рассчитаны вводимые впервые в 2006 году коэффициенты дифференциации, определившие действующий способ расчёта арендной платы. Как подчеркнули в своём выступлении представители ответчика, все арендаторы согласились с таким порядком расчёта арендной платы, когда заключали договоры аренды земельных участков, и не возражали относительно размера суммы аренды. Кроме того, приведённые выше усреднённые значения арендной платы позволяют продемонстрировать, что неравенство при оценке земли, занятой капитальными объектами и временными сооружениями, сложилось задолго до введения новой методики расчёта платы и не встречало возражений заявителей. Тем не менее, ознакомившись с изложенными аргументами заявителей, представители Земского Собрания Городецкого района Нижегородской области сообщили о своём обращении в ГП НО «Нижтехинвентаризация» для проверки спорных величин Кд и предложили провести рыночную оценку стоимости права аренды земель, используемых заявителями в городе Заволжье Нижегородской области, за счёт муниципалитета. К заседанию комиссии обязались представить материалы, отражающие результаты данной экспертизы.

С учётом этого обстоятельства настоящее дело откладывалось по ходатайству ответчика.

К заседанию комиссии, состоявшемуся 24 июня 2010 года, ответчик представил упомянутые материалы (письмо ГП НО «Нижтехинвентаризация» от 24.06.2010 № 1203) о соотношении спорных коэффициентов по видам деятельности арендаторов внутри одного вида использования земельного участка применительно к землям, занимаемым объектами торговли.

Исследовав материалы дела, заслушав доводы представителей заявителей, ответчика, комиссия приходит к следующему. Частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещено принимать акты, совершать действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на каком-либо товарном рынке, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Порядок расчета размера арендной платы за пользование участком, находящимся в государственной собственности (а также если собственность на землю не разграничена) в силу пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» вправе определять субъекты РФ, хотя распоряжаются такими участками органы местного самоуправления муниципальных районов.

Постановлением Правительства Нижегородской области № 186 «Об утверждении методики расчёта арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Нижегородской области и государственной собственности на территории Нижегородской области» введена в действие формула расчёта арендной платы, где за основу принят показатель удельной кадастровой стоимости земельного участка (УПКСЗ), скорректированный применением дополнительных коэффициентов. Размер годовой арендной платы зависит от площади земельного участка и применяемой ставки арендной платы. Такая ставка, в свою очередь, определяется исходя из произведения удельного показателя кадастровой стоимости земли для данного вида использования (УПКСЗ), коэффициента вида использования земельных участков (Кви), коэффициента дифференциации по видам деятельности арендаторов внутри одного вида функционального использования земельного участка (Кд) и ежегодно устанавливаемого коэффициента индексации (Ки).

$A_з = \text{УПКСЗ} \times \text{Кви} \times \text{Ки} \times \text{Кд}$

Для земель, находящихся под объектами торговли, коэффициент Кви равен 0,09. В 2010 году показатель Ки составил 1,5.

В самой Методике определено, что все коэффициенты, за исключением Кд, определяются Правительством Нижегородской области. Дополнителе органы местного самоуправления вправе утвердить свои коэффициенты дифференциации арендной платы по видам деятельности арендаторов внутри одного вида функционального использования земельных участков (Кд). В рамках реализации данных полномочий решением Земского собрания Городецкого района от 24.10.2006 N 156/169 «Об утверждении коэффициентов дифференциации по видам деятельности для применения Методики расчета арендной платы за земельные участки на территории Городецкого района» установлены соответствующие коэффициенты для расчёта арендной платы. Указанный акт опубликован в газете «Городецкий вестник» 24 декабря 2006 года.

Поскольку решение Земского Собрания Городецкого района от 24.10.2006 № 156/169 рассчитано на неоднократное применение, неограниченный круг лиц (участников арендных отношений) и принято в рамках компетенции органов местного самоуправления, рассматриваемый акт следует признать нормативным, обязательным для применения на территории всего Городецкого района Нижегородской области вне зависимости от возникновения, изменения или прекращения конкретных правоотношений, складывающихся в связи с арендой земельных участков.

Как следует из материалов дела (в частности, из договоров между КУМИ Городецкого района и Кинешовой Е. В., Лотышевым А. Н., Абдурахимовой И. В., Масловой С. Н., пояснений администрации Городецкого района Нижегородской области и пр.), участки арендуются заявителями на территории города Заволжье Нижегородской области для размещения мини-магазинов. Соответственно земельные участки, которые используются данными хозяйствующими субъектами, имеют общий вид функционального использования «земли под объектами торговли» и при расчёте арендной платы к ним применяются Кд, перечисленные в разделе 5 приложения 1 к решению Земского Собрания Городецкого района Нижегородской области от 24.10.2006 № 156/169.

Указанные коэффициенты дифференциации для земель под автосервисами составили 0,53, под автозаправочной станцией (АЗС)-1,5007, под аптекой – 0,1667, под баней – 0,1667, под гостиницей – 0,1667, под кафе – 0,8, под киоском по изготовлению ключей, ремонту обуви и других изделий из кожи, зонтов, бытовой техники – 0,95, под киоском по продаже смешанного ассортимента – 10,8, под киоском по продаже периодических изданий, книг – 2,5, под киоском, павильоном по продаже мороженого – 4,1, под магазином – 0,355, под мини-магазином – 8,3 и пр.

Изложенное свидетельствует о том, что на территории города Городца и города Заволжье Городецкого района Нижегородской области определяющими при расчёте суммы арендной платы за пользование участками, собственностью на которые не разграничена, являются Кд и УПКСЗ. При этом УПКСЗ земельного участка на территории города Заволжье Нижегородской области варьируется от 241,89 руб/кв. м до 2 539 руб./кв.м.

Сопоставление между собой приведённых коэффициентов дифференциации (Кд) позволяет обнаружить, что при одинаковых характеристиках земельных участков владелец магазина в качестве арендной платы уплачивает за свой участок примерно в 2,67 раз меньше владельца киоска по изготовлению ключей, в 30 раз меньше владельца киоска по продаже смешанного ассортимента, в 7 раз меньше владельца киоска по продаже книг, в 12 раз меньше, чем владелец павильона по продаже мороженого, и в 23 раза меньше владельца мини-магазина.

В абсолютном выражении минимальная стоимость права аренды для владельца магазина составит 11,59 руб/кв.м; на самых

ценных (исходя из кадастровой стоимости) землях арендная плата будет равна 121,68 руб. за 1 кв. метр. При одинаковой кадастровой стоимости земли для размещения киоска для продажи товаров смешанного ассортимента арендатор за 1 кв. метр заплатит соответственно минимум 352,67 руб. и максимум – 3701,86 руб. Таким образом, различные значения коэффициентов дифференциации, установленные решением Земского Собрания вместе с решением № 156/169, существенным образом влияют на размер арендной платы. При этом из анализа материалов и показателей самих Кд видно, что в худшем положении находятся арендаторы, использующие небольшие площади для осуществления розничной торговли: киосков, павильонов, мини-магазинов. Владелец магазинов приходится платить за аренду земельного участка существенно меньше. Однако и те, и другие арендаторы являются хозяйствующими субъектами, действующими в одной сфере предпринимательской деятельности – в сфере розничной торговли.

Более того, они используют земельные участки, расположенные на одной территории, одного вида использования, при сравнительно одинаковых ценностных характеристиках самих земель и прочих факторах, влияющих на стоимость права аренды. Такие обстоятельства свидетельствуют о неравном положении между собой хозяйствующих субъектов, действующих на рынке розничной торговли Городецкого района, именно вследствие действия Кд, утверждённых решением Земского Собрания Городецкого района Нижегородской области от 24.10.2006 № 156/169. Таким образом, спорным решением органа местного самоуправления фактически создан режим наибольшего благоприятствования для одних субъектов рынка розничной торговли по сравнению с другими, что напрямую затронуло интересы заявителей, поскольку привело к увеличению их затрат и уменьшению доходов.

В соответствии с частью 1 статьи 65 Земельного кодекса РФ использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Различия между данными видами платы за землю устанавливаются с учётом формы и основания владения земельным участком, вне зависимости от условий фактического использования этого участка. Таким образом, данные платежи имеют сходную правовую природу и в основе расчёта – общие экономические, природные и иные факторы, в совокупности позволяющие определить ценность земли.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 8 октября 1997 года возложил на Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации обязанность обеспечить разработку и принятие единых правил расчета средней ставки земельного налога на городские земли и ее использования при дифференциации ставок по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории.

Согласно изложенной в Определении от 11.05.2004 №209-ОВ позиции Конституционного Суда РФ, дифференциацию ставок земельного налога в городе в зависимости от местоположения земельных участков и зон различной градостроительной ценности, как и определение границ этих зон орган местного самоуправления обязан осуществлять не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города, т.е. основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих в том числе на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне, без чего сам смысл дифференциации средней ставки земельного налога по местоположению и зонам территории города искажается.

Принятые Правительством Российской Федерации постановлением от 16 июля 2009 года № 582 основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, подразумевают соответствие действий уполномоченных органов при определении суммы оплаты права пользования земельным участком требованиям экономической обоснованности, предсказуемости расчета размера арендной платы, предельно допустимой простоты расчета арендной платы, недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переформировании ими прав на земельные участки, учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности.

При таких обстоятельствах коэффициенты дифференциации арендной платы за земельные участки под размещение объектов торговли (внутри одного вида использования земель) по видам деятельности арендаторов должны быть сопоставимы между собой с учётом ценности самого земельного участка, а не исходя из целей уравнивания совокупного объёма затрат на содержание размещаемых на участке объектов торговли.

При рассмотрении критерия, положенного органом местного самоуправления в основу разграничения земельных участков по видам деятельности арендаторов, комиссия приходит к заключению о том, что Земским Собранием Городецкого района при расчёте Кд не был использован объективный подход при формировании новой системы оплаты земли. Наоборот, Кд формировались исходя из конкретных (конечных) сумм, которые арендаторы платили за земельные участки до изменения системы расчёта арендной платы.

При этом, как следует из пояснений лиц, участвующих в деле, и подтверждается положениями нормативных актов, на основании которых рассчитывались ставки арендной платы до 2006 года, неравенство в создаваемых органами местного самоуправления условиях использования земли под размещение объектов торговли прослеживалось с 2003 года.

Между тем следует учитывать, что в основу введённой Правительством Нижегородской области методики положена, прежде всего, кадастровая стоимость земли, остальные элементы формулы – лишь коэффициенты, позволяющие корректировать сумму с учётом различных обстоятельств, влияющих на стоимость земель, используемых в определённых целях, и положение арендатора, эксплуатирующего землю. В случае же Кд, действующих на территории Городецкого района, коэффициент дифференциации для участка, предоставляемого муниципалитетом для размещения павильона с мороженым, сопоставим с Кд сельскохозяйственных угодий, которые, в свою очередь, в 22 раза меньше Кд для прочих земель поселений, на которых располагаются хозяйственные постройки. Между тем критерий дифференциации видов деятельности арендаторов при одинаковом функциональном назначении участков, сравнимых по площади и прочим характеристикам, исходя из принципов разумности и справедливости, не должен быть определяющим настолько, чтобы изменить (уменьшить/увеличить) размер арендной платы в 10 и более раз.

Органами местного самоуправления Городецкого района Нижегородской области не представлено доказательств экономической обоснованности установления коэффициента дифференциации по видам деятельности арендатора внутри одного вида функционального использования земельного участка. Приводимые представителями администрации в обоснование своей позиции доводы о различной структуре расходов владельцев объектов капитального строительства и временных объектов не позволяют убедиться в обратном. В частности, результаты сравнительного анализа затрат, приведённого в письме ГП НО «Нижтехинвентаризация» не отражают причинно-следственной связи между расходами на содержание объекта недвижимости и платой за земельный участок, на котором этот объект расположен. В данном письме также отсутствует информация о том, каким образом осуществлён расчёт коэффициентов Кд для определения ставки арендной платы за единицу площади земельного участка.

Комиссия также не может согласиться с доводами администрации о том, что установленные законодательством различия в правовом статусе временных и капитальных объектов делают недопустимым сравнение между собой коэффициентов дифференциации, установленных для участков под зданиями магазинов и под киосками, ларьками, мини-маркетами и другими подобными объектами.

Кроме того, размещение временных объектов на земельных участках, арендованных заявителями, нельзя рассматривать, вопреки позиции администрации, как препятствование развитию капитального строительства, способное повлечь уменьшение объемов инвестиций, привлекаемых в регион для развития территории поселений.

Приведённые выводы подтверждают, что при установлении исследуемого Кд какой-либо экономической анализ муниципалитетом не проводился, а сам смысл дифференциации арендной платы в зависимости от вида деятельности пользователя участка искажен.

Возникающие в данной ситуации расходы заявителей на оплату права аренды земельного участка между тем неизбежны, их нельзя сократить при осуществлении текущей деятельности, но притом они экономически не оправданы и связаны лишь с установлением коэффициентов Земским Собранием Городецкого муниципального района Нижегородской области.

Тем не менее, анализ материалов дела не позволяет заключить, что в данной ситуации органами местного самоуправления применялся принцип экономической обоснованности или недопущения ухудшения положения землепользователя.

Утверждение Земским Собранием спорных Кд, не основанных на исследовании фактических ценностных характеристик земельных участков и условий деятельности хозяйствующих субъектов – арендаторов, повлекло создание препятствий для деятельности отдельной категории субъектов рынка розничной торговли на территории муниципального района, что позволяет констатировать нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Комиссия Нижегородского УФАС России полагает необходимым обязать органы местного самоуправления Городецкого района Нижегородской области обеспечить равные условия для деятельности хозяйствующих субъектов на рынке розничной торговли муниципального района. Поскольку все прочие факторы, влияющие на формирование размера арендной платы, урегулированы Правительством Нижегородской области в соответствии с его компетенцией, характеристики самих земельных участков (таких, как виды функционального использования участка, назначение земель, местоположение участков, инвестиционная привлекательность и пр.) во многом сходны для рассматриваемой категории арендаторов, в основу установления значений Кд должен быть положен многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков, включающий сочетание принципов экономической обоснованности установления рассматриваемых коэффициентов, их сопоставимости между собой внутри одного вида функционального использования земельного участка, градостроительной ценности земельных участков, их местоположения и пр.

На основании изложенного комиссия, руководствуясь статьями 23, 41, 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции»,

решила:

Признать Земское Собрание Городецкого муниципального района Нижегородской области нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» вследствие принятия указанным органом местного самоуправления решения от 24.10.2006 № 156/169 «Об утверждении коэффициентов дифференциации по видам деятельности для применения Методики расчёта арендной платы за земельные участки на территории Городецкого района Нижегородской области», которое повлекло ограничение конкуренции на рынке розничной торговли и создало необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности арендаторам земельных участков, используемых для размещения объектов торговли, а также неравные условия хозяйствования данных категорий арендаторов.

Выдать Земскому Собранию Городецкого района Нижегородской области предписание об изменении в срок до 27 августа 2010 года решения от 24.10.2006 № 156/169 «Об утверждении коэффициентов дифференциации по видам деятельности для применения Методики расчёта арендной платы за земельные участки на территории Городецкого района Нижегородской области» в части определения значений коэффициентов дифференциации по видам деятельности арендаторов с учётом выводов, изложенных в решении Нижегородского УФАС России по делу № 498-ФАС52-ТР-15-02/04-10 на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков, в том числе принципов экономической обоснованности установления рассматриваемых коэффициентов, их сопоставимости между собой внутри одного вида функционального использования земельного участка, градостроительной ценности земельных участков, их местоположения и пр.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

№ 498-ФАС 52 – ТР – 15 – 02/04-10

<...>

Земскому Собранию Городецкого района Нижегородской области в срок до 27 августа 2010 года изменить решение от 24.10.2006 № 156/169 «Об утверждении коэффициентов дифференциации по видам деятельности для применения Методики расчёта арендной платы за земельные участки на территории Городецкого района Нижегородской области» в части определения значений коэффициентов дифференциации по видам деятельности арендаторов с учётом выводов, изложенных в решении Нижегородского УФАС России по делу № 498-ФАС52-ТР-15-02/04-10, на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков, в том числе принципов экономической обоснованности установления рассматриваемых коэффициентов, их сопоставимости между собой внутри одного вида функционального использования земельного участка, градостроительной ценности земельных участков, их местоположения и пр.

Земскому Собранию Городецкого района Нижегородской области в срок до 1 сентября 2010 года представить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области доказательства выполнения настоящего предписания.

<...>