

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 35/05-АМЗ-2017 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

20 октября 2017 года
Чебоксары

г.

Комиссия Чувашского УФАС России по рассмотрению дела № 35/05-АМЗ-2017 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

«...»

при отсутствии на заседании Комиссии ответчика – администрации г. Канаш Чувашской Республики,

при отсутствии на заседании Комиссии заявителя по делу- «...»

при отсутствии лица, располагающего сведениями относительно рассматриваемых Комиссией обстоятельств- ИП Прохорова В.П.,

рассмотрев материалы дела № 35/05-АМЗ-2017, возбужденного в отношении администрации г. Канаш Чувашской Республики по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Чувашское УФАС России поступило обращение «...» от 24.03.2017 (вх. Управления от 24.03.2017 № 05-04/1953) на действия администрации г. Канаш Чувашской Республики о нарушении антимонопольного законодательства, выраженных в предоставлении земельного участка с кадастровым номером 21:04:060111:91 без проведения торгов ИП Зайцеву Н.В. и «...» В поступившей

информации указывается следующее. Решением УФАС по ЧР по делу № 38/05-АМЗ-2015 от 17 сентября 2015 года администрация г. Канаш Чувашской Республики признана нарушившей, действия по предоставлению индивидуальному предпринимателю Зайцеву Н.В. и «...» земельного участка с кадастровым номером 21:04:060111:91 в отсутствие предусмотренной статьей 34 Земельного кодекса РФ публикации в средствах массовой информации сведений о предполагаемом предоставлении земельного участка, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Однако по настоящее время указанные торговые киоски стоят на вышеуказанных земельных участках и осуществляют предпринимательскую деятельность без оформления арендных отношений на земельные участки.

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия приходит к следующему.

1. Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее - Положение о ФАС).

Согласно пунктам 1 и 2 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

В соответствии с пунктом 4 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

- недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, центральным банком Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона о защите конкуренции целями данного 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, а сферой применения- отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;
- предупреждает монополистическую деятельность недобросовестную конкуренцию другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

2. Земельный кодекс РФ регулирует отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

В соответствии с ч. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Согласно ч. 1 ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона.

Арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на

заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов (ч. 15 ст. 39.8 ЗК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 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 РФ.

В случае заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на аукционе на право заключения договора аренды земельного участка размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок определяется по результатам этого аукциона.

В случае заключения договора аренды земельного участка с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, либо с единственным принявшим участие в аукционе его участником размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за такой земельный участок определяется в размере начальной цены предмета аукциона (ч. 2 ст. 39.7 ЗК РФ).

3. Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» (далее – Закон № 381-ФЗ) определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в РФ.

Стационарный торговый объект – торговый объект, представляющий собой здание или часть здания, строение или часть строения, прочно связанные фундаментом такого здания, строения с землей и подключенные (технологически присоединенные) к сетям инженерно-технического обеспечения (п. 5 ст. 2 Закона № 381-ФЗ).

Нестационарный торговый объект – торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение (п. 6 ст. 2 Закона № 381-ФЗ).

4. В соответствии с ст. 16 федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ) осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа и создание условий для обеспечения жителей городского

округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания включены в перечень вопросов местного значения городского округа, полномочиями по решению которых, согласно п. 1 ст. 37 названного Закона, местная администрация наделяется уставом муниципального образования.

Законом № 381-ФЗ регламентированы отношения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, возникающие в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности. Нестационарный торговый объект определен как торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от присоединения или не присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение (п. 6 ст. 2 Закона № 381-ФЗ).

С учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов размещение последних в нестационарном исполнении предписано осуществлять на публичных земельных участках в соответствии со схемой их размещения, разрабатываемой и утверждаемой органом местного самоуправления, определенной уставом муниципального образования (ст. 10 Закона № 381-ФЗ).

В силу ч. 3 ст. 10 Закона № 381-ФЗ схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Порядок включения в схему размещения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством РФ (ч. 2 ст. 10 Закона № 381-ФЗ).

Таким образом, схема размещения нестационарных торговых объектов утверждается в целях необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами торговли и осуществление муниципального земельного контроля отнесены ст. 16, 16.2 Закон № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа и внутригородского района; кроме того, п. 4 Указа Президента РФ № 65 от 29.01.1992 г. «О свободе торговли» императивно определено, что предприятия и граждане осуществляют торговлю в отведенных органами исполнительной власти местах.

Владелец нестационарного торгового объекта может быть признан законным землепользователем при условии включения такого объекта в утвержденную

на конкретный период схему нестационарных торговых объектов, наличия у его собственника разрешения на размещение объекта мелкорозничной торговли (услуг) и заключенного в установленном порядке договора на использование необходимого для вышеуказанных целей земельного участка.

Отсутствие совокупности указанных документов порождает обязанность субъекта торговой деятельности по освобождению находящегося в публичной собственности земельного участка путем демонтажа и вывоза торгового объекта.

Таким образом, Закон № 381-ФЗ в качестве основания для включения в схему размещения нестационарных торговых объектов не требует заключения отдельного договора аренды земельного участка.

Согласно п. 1 ст. 39.36 ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Законом № 381-ФЗ.

Министерство экономического развития РФ в своем письме от 24.03.2015 г. № 6786-ПК/Д23и разъясняет, что киоски должны размещаться на основании специальных договоров о размещении нестационарного торгового объекта, порядок и основания заключения которого должны быть предусмотрены Законом субъекта. Причем эти договоры должны заключаться на аукционах.

5. В соответствии со ст. 39.33 ЗК РФ определены случаи использования земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, включающие случаи размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых установлены Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 г. № 1300.

Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Налогоплательщиками признаются лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Таким образом, обязанность по внесению платежей возникает при использовании земельных участков на каком-либо праве.

Разрешение на использование земельных участков, схема размещения объектов не являются правоустанавливающими документами на земельный участок, не порождают вещные права, подлежащие государственной регистрации, разрешая лишь ограниченное пользование и владение земельным участком. Именно наличие у лица разрешения на использование

земельных участков (схемы размещения торговых объектов) позволяет ему использовать земельный участок без принятия со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления решения о предоставлении земельных участков или заключения с указанными органами каких-либо договоров.

На основании вышеизложенного, нестационарный торговый объект должен предоставляться на основании конкурса на право размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с утвержденной схемой размещения нестационарных торговых объектов.

6. Решением по делу № 38/05-АМЗ-2015 Комиссия УФАС по ЧР признала действия администрации г. Канаш Чувашской Республики по предоставлению ИП Зайцеву земельного участка с кадастровым номером 21:01:060111:91 общей площадью 31 кв.м, расположенного в г. Канаш, примерно в 56.40 м от ориентира по направлению на восток по ул. Московская д. 13 для содержания объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания сборно-разборной конструкции в отсутствии предусмотренной статьей 34 Земельного кодекса РФ публикации в средствах массовой информации сведений о предполагаемом предоставлении земельного участка нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Предписание Комиссией не выдавалось в связи с тем, что с момента заключения дополнительного соглашения от 11.08.2014 к договору аренды от 08.07.2011 № 884 между ИП Зайцевым Н.В. и администрацией возникли обязательственные правоотношения по владению и пользованию обозначенным земельным участком.

7. В соответствии с частью 1 статьи 16 от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся, в том числе, создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п.15).

Согласно части 2 статьи 6 Федерального закона №131-ФЗ органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Статьей 3 Федерального закона от 18.12.2009 №381-ФЗ органы местного самоуправления наделены правом издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации,

постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Функции по обеспечению порядка по размещению нестационарных торговых объектов относятся к полномочиям органа самоуправления (п.п. 15 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ).

В силу разъяснений, изложенных в [п. 1](#) постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 г. N 11 "О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке.

В соответствии со [ст. ст. 60, 76](#) Земельного кодекса Российской Федерации нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случае самовольного занятия земельного участка без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении законодательства. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние, снос зданий, строений, сооружений при самовольном занятии участков осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет.

В соответствии со [ст. 2](#) ГК РФ отношения в сфере возникновения и осуществления прав собственности и других вещных прав регулируются гражданским законодательством, которое в соответствии с [п. "о" ст. 71](#) Конституции РФ отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. В свою очередь, в [ст. 2](#) ГК РФ перечислены законодательные акты, которыми могут регулироваться указанные правоотношения, акты органов местного самоуправления к ним не отнесены.

8. Исходя из имеющихся документов усматривается, постановлением администрации г. Канаш Чувашской Республики от 06.07.2011 № 498 «О предоставлении земельного участка», ИП Зайцеву Н.В. предоставлен земельный участок, расположенный по адресу: Чувашская Республика, г. Канаш, участок находится примерно в 56,40 м от ориентира по направлению на восток по ул. Московская д. 13, площадью 31 кв.м, с кадастровым номером 21:04:060111:91, для содержания сборно-разборной конструкции торгового павильона, аренду сроком до 31.05.2014.

08.07.2011 между администрацией и ИП Зайцевым Н.В. заключен договор аренды земельного участка, площадью 31 кв.м, с кадастровым номером 21:04:060111:91, срок- с 06.07.2011 по 31.05.2014.

В последующем, дополнительным соглашением № 1 от 11.08.2014 , срок вышеназванного договора продлен до 31.07.2015.

Иная информация администрацией г. Канаш Чувашской Республики не предоставлена.

Между тем, из заявления «...» от 24.03.2017 (вх. Управления от 24.03.2017 № 05-04/1953) на действия администрации г. Канаш Чувашской Республики о нарушении антимонопольного законодательства, выраженных в предоставлении земельного участка с кадастровым номером 21:04:060111:91 без проведения торгов ИП Зайцеву Н.В. известно, что на вышеназванном земельном участке по настоящее время располагается киоск, принадлежащий ИП Зайцеву Н.В.

Торги представляют собой наиболее конкурентный способ заключения договоров в отношении государственного или муниципального имущества.

Такой способ отвечает принципу сочетания интересов общества и хозяйствующих субъектов, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

В рассматриваемом случае, действия администрации ограничивают (могут ограничить) потенциальных участников по получению муниципального имущества, ввиду не соблюдения требований действующего законодательства.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Предоставление возможности использовать на праве аренды муниципальное имущество в нарушение установленной процедуры без проведения торгов и не с соблюдением действующего законодательства создает необоснованные и незаконные преимущества, при которых индивидуальный предприниматель поставлен в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления предпринимательской деятельности, нежели другие хозяйствующие субъекты.

9. Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлено, что органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие) которые приводят или могут привести к недопущению,

ограничению, устранению конкуренции, в том числе установление не предусмотренных законодательством требований к хозяйствующим субъектам (п.2), дача хозяйствующим субъектам указания о заключении договора в приоритетном порядке (п.4) и установлением для приобретателей товара ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (п.5).

Антимонопольные требования к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности изложены и в статье 15 Федерального закона №381-ФЗ, согласно подпункту д пункта 4 которой органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности запрещается принятие нормативных правовых актов, решений, предусматривающих дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

10. С 5 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее- «Четвертый антимонопольный пакет»).

Принятие «Четвертого антимонопольного пакета» привело к существенным изменениям антимонопольного законодательства, в том числе в части порядка возбуждения антимонопольного дела.

С 05.01.2015 расширены основания выдачи антимонопольным органом предупреждения о прекращении действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства. В число таких оснований включено установление признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с наличием в действиях администрации г. Канаш Чувашской

Республики признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в неправомерном предоставлении земельного участка ИП Зайцеву Н.В. (земельный участок, расположенный по адресу: Чувашская Республика, г. Канаш, участок находится примерно в 56,40 м от ориентира по направлению на восток по ул. Московская д. 13, площадью 31 кв.м, с кадастровым номером 21:04:060111:91, для содержания сборно-разборной конструкции торгового павильона), Чувашское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» выло предупреждение от 11.04.2017 № 05-04/2508 о необходимости прекращения указанных действий в срок до 22 мая 2017 года, путем возврата указанного ранее земельного участка в муниципальную казну, а также соблюдения норм земельного законодательства при предоставлении земельного участка.

В ответ на выданное предупреждение, администрацией г. Канаш Чувашской Республики предоставлено требование об освобождении земельного участка от 23.08.2017 № 4864, направленное в адрес ИП Зайцева Н.В.

Кроме того, письмом от 19.10.2017 № 6150 администрация предоставила исковое заявление об обязанности ИП Зайцеву Н.В. передать земельный участок по договору аренды от 08.07.2011 № 884 администрации г. Канаш Чувашской Республики. Названное исковое заявление поступило в Арбитражный суд Чувашской Республики 19.10.2017, о чем имеется штамп судебного органа.

Согласно статье 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае исполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит прекращению.

Руководствуясь статьей 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

ОПРЕДЕЛИЛА:

Производство по делу № 35/05-АМЗ-2017 прекратить.

Члены Комиссии:

«...»