Резолютивная часть решения оглашена 11 октября 2019 г.

В полном объеме решение изготовлено 24 октября 2019 г. г. Тула

Комиссия Тульского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 071/01/15-365/2019, возбужденное по признакам нарушения администрацией муниципального образования Белевский район (ИНН 7122000145) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии представителя администрации муниципального образования Белевский район Т. (по доверенности), в отсутствие гр. Р., Г., извещенных надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

В Тульское УФАС России (далее – Управление) поступило заявление гр. Р. (вх. № 984 от 06.03.2019) о нарушении антимонопольного законодательства администрацией муниципального образования Белевский район (далее – администрация, ответчик) при передаче в аренду земельного участка примерной площадью от 5000 кв.м. из земель населенных пунктов (месторасположение Тульская область, Белевский район, МО Правобережное, д. Кожурово, ул. Центральная, в 1 м на юг от дома № 8, для ведения личного подсобного хозяйства) в нарушение требований, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

По результатам рассмотрения данного заявления в действиях администрации установлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Управлением выдано администрации предупреждение от 05.06.2019 № 05 о прекращении действия (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее – предупреждение), в соответствии с которым администрация должна была в срок до 05.08.2019 устранить последствия нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем принятия мер по расторжению договора аренды земельного участка № 12-19 от 25.04.2019, заключенного администрацией с гр. Г. в том числе, при необходимости с обращением в суд с иском о расторжении данного договора.

Информации и документов, свидетельствующих об исполнении предупреждения, в Управление не поступало. В установленный срок предупреждение администрацией не исполнено. В связи с чем, в соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, Управлением возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 071/01/15-365/2019.

Администрацией представлены документы и пояснения исх. от 08.04.2019 № 1812, от 04.06.2019 № 2791, от 30.07.2019 № 3891, от 11.09.2019 № 4646, от 25.09.2019 № 4958, которые поддержаны ответчиком на заседаниях Комиссии.

Г. также на заседаниях Комиссии поддержала доводы администрации.

27 сентября 2019 года Комиссия приняла заключение об обстоятельствах дела № 071/01/15-365/2019 (исх. N 3/4254) о нарушении администрацией антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

Пояснений в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, от администрации и Г. в Комиссию не поступало.

В ходе рассмотрения данного дела Комиссией установлено следующее.

Гражданин Р. 05.02.2019 подал в администрацию заявление о намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка из земель населенных пунктов, местоположение: Тульская область, Белевский район, МО Правобережное, д. Кожурово, ул. Центральная, в 1 м на юг от дома № 8, площадь земельного участка 5000 кв.м., вид разрешенного использования: для ведения личного подсобного хозяйства.

Согласно пункту 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи.

Согласно подпункту 15 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ в случае предоставления земельного участка гражданам для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в соответствии со статьей 39.18 ЗК РФ.

Согласно пункту 1 статьи 39.18 ЗК РФ в случае поступления заявления гражданина о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, уполномоченный орган в срок, не превышающий тридцати дней с даты поступления любого из

этих заявлений, совершает одно из следующих действий:

1) обеспечивает опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов уставом поселения, городского округа, по месту нахождения земельного участка и размещает извещение на официальном сайте, а также на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";

2) принимает решение об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка или об отказе в предоставлении земельного участка в соответствии с пунктом 8 статьи 39.15 или статьей 39.16 ЗК РФ.

В соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 N 909 сайт www.torgi.gov.ru является официальным сайтом Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о предоставлении земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта.

Аналогичные положения о размещении на указанном сайте предусмотренной статьей 39.18 ЗК РФ информации о предоставлении земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта содержатся также и в пункте 2 Регламента официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов по адресу www.torgi.gov.ru, утвержденного Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 03.06.2015 N 195.

Размещение информации о предоставлении земельного участка на официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru направлено на обеспечение привлечения максимально возможного круга заинтересованных лиц к процедуре предоставления земельного участка и к обеспечению таким образом соблюдения интересов как самих этих лиц, так и публичных интересов.

Положением об официальном опубликовании (обнародовании) муниципальных нормативных правовых актов и иной официальной информации муниципального образования Белевский район, утвержденным решением Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 08.07.2015 № 12/112, определено, что официальным опубликованием муниципального нормативного правового акта и иной официальной информации является первая публикация их полных текстов в газете «Белевская правда».

В соответствии с пунктом 11 статьи 45 Устава муниципального образования город Белев Белевского района (принят решением Собрания депутатов муниципального образования город Белев Белевского района от 6 мая 2006 г. N 9/37) официальный сайт муниципального образования Белевский район в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" - https://belev.tularegion.ru.

С учетом изложенного извещение о предоставлении земельного участка для вышеуказанных целей должно быть опубликовано в районной газете «Белевская правда» и размещено на официальном сайте муниципального образования Белевский район в сети Интернет: https://belev.tularegion.ru, а также на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, по адресу www.torgi.gov.ru, в срок, не превышающий тридцати дней с даты поступления любого из этих заявлений.

Из материалов данного дела следует, что в отношении земельного участка площадью 5000 кв.м., местоположение: Тульская область, Белевский район, МО Правобережное, д. Кожурово, ул. Центральная, в 1 м на юг от дома № 8 гр. Г. в администрацию МО Белевский район подано заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства (зарегистрировано 19.12.2018 № 3-01/032640-18).

В районной газете «Белевская правда» от 23.01.2019 № 4 опубликовано объявление о возможности предоставления в аренду земельного участка из земель населенных пунктов, местоположение: Тульская область, Белевский район, МО Правобережное, д. Кожурово, ул. Центральная, в 1 м на юг от д. № 8, площадь земельного участка 5000 кв.м., вид разрешенного использования: для ведения личного подсобного хозяйства.

21.01.2019 на официальном сайте муниципального образования Белевский район https://belev.tularegion.ru опубликовано аналогичное объявление.

Однако извещение о предоставлении земельного участка не было размещено на официальном сайте торгов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет - www.torgi.gov.ru. Указанный факт администрацией не оспаривается (письмо от 08.04.2019 № 1812).

При этом извещение о приеме заявлений опубликовано администрацией в районной газете «Белевская правда» и официальном сайте МО Белевский р а й о н https://belev.tularegion.ru с нарушением 30-дневного срока,

установленного пунктом 1 статьи 39.18 ЗК РФ (заявление гр. Г. зарегистрировано 19.12.2018, следовательно, извещения должны быть опубликованы не позднее 18 января 2019 года).

Согласно пункту 4 статьи 39.18 ЗК РФ граждане, которые заинтересованы в приобретении прав на испрашиваемый земельный участок, могут подавать заявления о намерении участвовать в аукционе.

Согласно пункту 5 статьи 39.18 ЗК РФ при отсутствии по истечении тридцати дней со дня опубликования извещения поступивших заявлений иных граждан о намерении участвовать в аукционе уполномоченный орган совершает одно из следующих действий:

1) осуществляет подготовку проекта договора купли-продажи или проекта договора аренды земельного участка в трех экземплярах, их подписание и направление заявителю при условии, что не требуется образование или уточнение границ испрашиваемого земельного участка;

2) принимает решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка в соответствии со статьей 39.15 ЗК РФ при условии, что испрашиваемый земельный участок предстоит образовать или его границы подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости", и направляет указанное решение заявителю. В случае, если схема расположения земельного участка, в соответствии с которой предстоит образовать земельный участок, подлежит согласованию в соответствии со статьей 3.5 Федерального закона от 25 октября 2001 года N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", срок принятия указанного решения может быть продлен не более чем до сорока пяти дней со дня поступления заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Об отсутствии заявлений иных граждан, крестьянских (фермерских) хозяйств, поступивших в срок, указанный в абзаце первом настоящего пункта, и о продлении срока принятия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка уполномоченный орган уведомляет заявителя.

В силу пункта 7 статьи 39.18 ЗК РФ в случае поступления в течение тридцати дней со дня опубликования извещения заявлений иных граждан о намерении участвовать в аукционе уполномоченный орган в недельный срок со дня поступления этих заявлений принимает решение:

1) об отказе в предоставлении земельного участка без проведения аукциона лицу, обратившемуся с заявлением о предоставлении земельного участка, и о проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для целей, указанных в заявлении о предоставлении земельного участка;

2) об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного

участка лицу, обратившемуся с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка. В этом случае уполномоченный орган обеспечивает образование испрашиваемого земельного участка или уточнение его границ и принимает решение о проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для целей, указанных в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка.

Подготовка и организация аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предусмотрены статьей 39.11 ЗК РФ.

Комиссией установлено, что заявление гр. Р. о намерении участвовать в аукционе от 31.01.2019 (зарегистрировано администрацией 01.02.2019 № Р-61) подано в срок, установленный пунктом 7 статьи 39.18 ЗК РФ. Однако письмом от 11.02.2019 № Р-61-О администрация уведомляет гр. Р. об отклонении данного заявления без пояснения причин и оснований отклонения, предусмотренных нормативными правовыми актами. Кроме того, из материалов дела не усматривается принятие администрацией в недельный срок одного из решений, предусмотренных пунктом 7 статьи 39.18 ЗК РФ. Также установлено, что 25.04.2019 администрацией заключен договор аренды земельного участка № 12-19 с Г.

Относительно оснований отклонения заявления гр. Р. о намерении участвовать в аукционе в материалах дела имеются письменные пояснения администрации, имеющие противоречивый характер.

Так, согласно письменной позиции администрации (исх. от 04.06.2019 № 2791) гр. Р. не представил схему расположения местоположения земельных участков согласно п. 6 п.п. 23 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в муниципальном образовании Белевский район на торгах», что явилось основанием отклонения заявления гр. Р. о намерении участвовать в аукционе по предоставлению земельных участков в аренду.

Комиссия отмечает, что статья 39.18 ЗК РФ не обязывает заявителя представлять схему расположения местоположения земельных участков при подаче заявления о намерении участвовать в аукционе, а Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в муниципальном образовании Белевский район на торгах» в данном конкретном случае не применим, так как администрацией не были осуществлены действия по подготовке и организации аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной собственности,

или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности, в соответствии со статьей 39.11 ЗК РФ.

В письменных пояснениях от 30.07.2019 № 3891 администрация указывает, что заявление гр. Р. о намерении участвовать в аукционе подано в форме электронного документа, в то время как в соответствии с пунктом 2 статьи 39.18 ЗК РФ администрацией был выбран единственный способ подачи заявлений лицами, заинтересованными в получении земельных участков – только в письменном виде лично гражданином или его законным представителем.

В связи с чем Комиссия отмечает следующее.

Положения статьи 39.18 ЗК РФ, требования статьи 15 Закона о защите конкуренции в их взаимосвязи направлены на максимальное обеспечение для граждан

возможности заявить о своем намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка. Определение способа подачи заявления о желании участвовать в аукционе посредством только личного представления заявления ограничивает возможность участия в аукционе всех заинтересованных лиц.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, и может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе.

Пункты 4, 7 статьи 39.18 ЗК РФ не содержат конкретизирующих требований к форме заявления о намерении участвовать в аукционе по предоставлению земельного участка. При этом несоблюдение способа подачи заявлений не является в силу положений статьи 39.18 ЗК РФ основанием для отклонения данных заявлений и предоставления земельного участка без проведения торгов.

Таким образом, администрация указанными действиями ограничила возможность участия в аукционе лиц, которые территориально удалены от места подачи заявлений или не имеют возможности обеспечить личное участие в подаче заявления по иным причинам, в частности и гр. Р. При этом администрация не была ограничена в выборе способа подачи заявления в иной форме, чем личное присутствие, то есть имела возможность определить

иной приемлемый вариант подачи документов, в том числе в целях обеспечения такой возможности для лиц, территориально удаленных от региона деятельности администрации или в силу иных причин не имеющих возможности подать заявление лично, который бы предоставил возможность реализовать право обращения таких лиц с заявлениями о намерении участвовать в аукционе. Земельным законодательством Российской Федерации не предусмотрен запрет на подачу заявлений о намерении участвовать в аукционе иным путем, кроме личного обращения.

Также ЗК РФ не содержит положений, обязывающих орган местного самоуправления рассмотреть обращение заинтересованного лица о намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка с предоставлением ему мотивированного ответа. Поступление соответствующего обращения является основанием для осуществления органом местного самоуправления конкретных действий, прямо предусмотренных положениями пункта 7 статьи 39.18 ЗК РФ.

Таким образом, земельный участок, находящийся в государственной собственности, может быть предоставлен гражданам для ведения личного подсобного хозяйства без проведения аукциона на основании предоставленного им заявления при условии, что данный гражданин является единственным претендентом на испрашиваемый земельный участок. Наличие иных лиц, заинтересованных в приобретении прав на этот земельный участок и подавших заявление о намерении участвовать в аукционе, является основанием для проведения конкурентных процедур - аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.

Аукцион проводится с целью обеспечения соблюдения законных интересов всех лиц, заинтересованных в приобретении прав на земельный участок, а также с целью привлечения к его проведению максимально широкого круга участников и получения органом местного самоуправления наибольшей цены за реализуемое право. В этой связи любые ограничения в доступе к участию в аукционе и в приобретении прав на земельный участок, в том числе связанные с нарушением порядка опубликования информации о его проведении или о возможности подать заявление о намерении участвовать в аукционе, ущемляют как права неопределенного круга заинтересованных лиц, так и публичные интересы в целом (в том числе интересы органа местного самоуправления).

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

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

инструментов.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ Земельный кодекс Российской Федерации и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства основываются, в том числе, на принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Передача прав владения и (или) пользования в отношении земельного участка, находящегося в государственной собственности, на конкурентной основе позволяет обеспечить равный доступ к такому имуществу всех заинтересованных в приобретении прав владения и (или) пользования в отношении данного имущества лиц и препятствует ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 N 14686/10 достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Передача в данном случае по договору аренды от 25.04.2019 № 12-19 земельного участка одному из претендентов, а именно – гр. Г. без проведения торгов не соответствует принципу земельного законодательства, закреплённому в подпункте 1 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ, противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а также нарушает права и интересы гражданина.

При рассмотрении настоящего дела Управлением проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 N 220 "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке".

По результатам проведенного анализа продуктовыми границами исследуемого товарного рынка является рынок сдачи в аренду недвижимого имущества – земельного участка, находящегося в государственной собственности; географическими границами данного товарного рынка является территория муниципального образования Белевский район. Рынок сдачи в аренду недвижимого имущества, в том числе на территории муниципального образования Белевский район, является конкурентным и открытым для вхождения любого лица, как гр. Г. так и иных заинтересованных в приобретении права аренды в отношении данного имущества лиц муниципального образования Белевский район и других регионов.

Ущемление интересов и ограничение конкуренции подтверждается заявлением гр. Р. как лица, желающего принять участие в аукционе на право заключения договора земельного участка. Однако администрацией созданы необоснованные препятствия в реализации данного права гр. Р. в виде отклонения без надлежащего основания его заявления.

Таким образом, процедура предоставления земельных участков, предусмотренная требованиями статьи 39.18 ЗК РФ, администрацией не соблюдена, в должной степени не обеспечено информирование неопределенного круга лиц, потенциально заинтересованных в приобретении вещных прав в отношении земельных участков и участии в аукционе, необоснованно отказано гражданину в его праве на участие в аукционе.

Данные действия свидетельствуют о нарушении администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в несоблюдении процедуры предоставления земельного участка, необоснованном препятствовании гр. Р. в намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка площадью 5000 кв.м. из земель населенных пунктов, местоположение: Тульская область, Белевский район, МО Правобережное, д. Кожурово, ул. Центральная, в 1 м на юг от д. № 8, кадастровый номер <...> :03:040203:169, вид разрешенного использования: для ведения личного подсобного хозяйства, заключении договора аренды земельного участка № 12-19 от 25.04.2019 без соблюдения публичных процедур, что содержит признаки административного нарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В материалы дела администрацией представлено дополнительное соглашение от 25.09.2019 о расторжении договора № 12-19 от 25 апреля 2019 года аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности. В связи с чем Комиссия считает возможным предписание, предусмотренное частью 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, не выдавать.

На основании вышеизложенного, и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию муниципального образования Белевский район нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Обязательное для исполнения предписание администрации муниципального образования Белевский район не выдавать.
3. Передать материалы дела № 071/01/15-365/2019 соответствующему

должностному лицу Тульского УФАС России для рассмотрения вопроса в рамках административного производства.