

РЕШЕНИЕ

Г.

Самара

Резолютивная часть решения оглашена «20» августа 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено «02» сентября 2019 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: заместителя руководителя Самарского УФАС России <...>, главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и торговли <...>, главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и торговли <...>

рассмотрев дело № 01-4710-19/10 по признакам нарушения Думой городского округа Самара (ИНН: 6315800820; ОГРН: 1046300470480; 443010, г. Самара, ул. Куйбышева, д. 137) пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

в присутствии на заседании: представителя Думы г.о. Самара - <...> (доверенность от 05.03.2019 № 9-д), Департамента управления имуществом г.о. Самара – <...> (доверенность от 14.02.2019 № 81), Главы г.о. Самары – <...> (доверенность от 14.03.2019 № 1-01/02-01/1495),

УСТАНОВИЛА:

В Самарское УФАС России поступило заявление Самарского регионального профсоюза предпринимателей на Решение Думы городского округа Самара от 25.07.2017 № 218 «Об утверждении коэффициентов видов использования земельных участков при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Самара и предоставляемых для целей, не связанных со строительством, в аренду без торгов» (далее - Решение от 25.07.2017 № 218).

Для всестороннего и полного рассмотрения поступившего заявления, в соответствии с частью 6 статьи 44 Закона «О защите конкуренции» Самарским УФАС России были запрошены необходимые документы (материалы).

В результате анализа представленных материалов, Самарским УФАС России установлено следующее.

Приложением к Решению от 25.07.2017 № 218 утверждены коэффициенты, влияющие на размер арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Самара.

При этом числовые значения коэффициентов вида использования земельного участка различаются в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города).

Применение при расчете размера арендной платы указанных коэффициентов,

ставит в неравные условия лиц, осуществляющих экономическую деятельность на одном товарном рынке, с использованием земельных участков, отнесенных к одной категории земель, используемых или предназначенных для одних и тех же видов деятельности и предоставляемых по одним и тем же основаниям, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Различные числовые значения коэффициентов вида использования земельных участков для одного товарного рынка (вида экономической деятельности) создают дискриминационные условия в результате установления различных размеров арендной платы за земельные участки, предоставляемые в целях осуществления экономической деятельности на одном товарном рынке.

Согласно пункту 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к созданию дискриминационных условий.

Указанные обстоятельства приводят (могут привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и содержат признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Исходя из положений частей 1 и 2 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» в случае выявления признаков нарушения статьи 15 указанного Федерального закона антимонопольный орган выдает органу местного самоуправления 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.

С учетом вышеизложенного, Самарским УФАС России Думе г.о. Самара выдано предупреждение от 20.09.2018 исх. № 9625/10 о необходимости внесения изменений в Приложение к Решению от 25.07.2017 № 218, в срок до «24» декабря 2018 года.

Вышеуказанное предупреждение Думой г.о. Самара в установленный срок не выполнено.

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

На основании изложенного, Самарским УФАС России издан приказ от 11.01.2019 № 2 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Определением о назначении дела № 01-4710-19/10 к рассмотрению (исх. № 720/10 от 25.01.2019) к участию в рассмотрении дела привлечены в качестве заявителя – Самарский региональный профсоюз предпринимателей, в качестве ответчика – Дума г.о. Самара, в качестве заинтересованных лиц - Департамент управления

имуществом г.о. Самара, Глава г.о. Самара.

В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено следующее.

1. Согласно пункту 7 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Формами платы за использование земли, как установлено пунктом 1 статьи 65 ЗК РФ, является земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

В силу указанных правовых норм у лица, фактически использующего земельный участок, возникает обязанность вносить плату за землепользование.

Согласно части 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных указанным пунктом.

Категории земель установлены статьей 7 ЗК РФ. В силу требований части 2 статьи 7 ЗК РФ земли, указанные в части 1 статьи 7 ЗК РФ, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков.

Пунктом 2 Приказа Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 установлено, что в соответствии с классификатором, утвержденным пунктом 1 настоящего приказа, определяются виды разрешенного использования земельных участков, устанавливаемые после вступления настоящего приказа в силу.

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.

Пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 утверждены Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

К числу таких принципов относятся:

- принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым 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;

- принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя;

- принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости;

- принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;

- принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога;

- принцип запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которым 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;

- принцип учета наличия предусмотренных законодательством Российской Федерации ограничений права на приобретение в собственность земельного участка, занимаемого зданием, сооружением, собственником этого здания, сооружения, в соответствии с которым размер арендной платы не должен превышать размер земельного налога, установленный в отношении предназначенных для использования в сходных целях и занимаемых зданиями, сооружениями земельных участков, для которых указанные ограничения права на приобретение в собственность отсутствуют.

В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 39.7 ЗК РФ порядок определения размера арендной платы устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, находящиеся на территории Самарской области и предоставленные в аренду без торгов утвержден постановлением Правительства Самарской области от 06.08.2008 № 308 (далее – Постановление от 06.08.2008 № 308).

В соответствии с методикой определения размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории Самарской области и

представляемых для целей, не связанных со строительством, утвержденной Постановлением от 06.08.2008 № 308 (далее – Методика), коэффициент вида использования земельного участка, применяемый при расчете, утверждается правовым актом представительного органа городского округа с внутригородским делением.

При этом Методикой не предусмотрена дифференциация коэффициента вида использования земельного участка, применяемого для определения размера арендной платы, от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города).

Согласно части 2 статьи 41 Устава городского округа Самара принятого Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294 (далее – Устав), решение Думы г.о. Самара, устанавливающее правила, обязательные для исполнения на территории городского округа Самара, подлежит подписанию и обнародованию Главой г.о. Самара.

Принятое решение в течение 10 (десяти) дней со дня принятия подписывается и направляется Председателем Думы городского округа Самара Главе городского округа Самара, который в течение 10 (десяти) дней со дня поступления решения Думы городского округа Самара подписывает и обнародует такое решение либо отклоняет его.

Установлено, что, руководствуясь Уставом городского округа Самара, в рамках предоставленных полномочий, Дума г.о. Самара приняла, а Глава г.о. Самара подписал и обнародовал Решение от 25.07.2017 № 218.

2. Решением № 218 установлено, что при определении размера арендной платы, в соответствии с Приложением, применяются следующие коэффициенты.

2.1. При определении размера арендной платы для объектов бытового обслуживания:

№ п/п	Наименование вида разрешенного использования земельного участка	Описание вида разрешенного использования земельного участка	Железнодорожный район	Кировский район	Красноглинский район	Куйбышевский район	Ленинский район	Октябрьский район	Промышленный район	Самарский район	Советский район
-------	---	---	-----------------------	-----------------	----------------------	--------------------	-----------------	-------------------	--------------------	-----------------	-----------------

3.3 Бытовое обслуживание Размещение объектов, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг (мастерские мелкого ремонта, ателье, бани, парикмахерские, прачечные, химчистки, похоронные бюро)

3.3.1 Размещение объектов, предназначенных для оказания парикмахерских услуг

0,0431606	0,0395015	0,0290676	0,0245195	0,0908069	0,0577965	0,0559851	0,0999734	0,0467169
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

3.3.2 Размещение мастерских мелкого ремонта, мастерских по ремонту обуви, часов, ателье, бань, прачечных, химчисток, пунктов проката и т.п.

0,0297468	0,0205727	0,0154093	0,0136440	0,0294483	0,0489826	0,0418215	0,0412569	0,0264260
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

3.3.3 Размещение объектов, предназначенных для оказания услуг по приему возвратной (многооборотной) тары (многооборотных средств упаковки)

0,0323142 0,0363073 0,0248934 0,0211471 0,0875305 0,0467423 0,0431504
0,0770543 0,0371441

3.3.4 Размещение похоронных бюро, поминальных залов 0,0378389 0,0344951
0,0276858 0,0211471 0,0831167 0,0547336 0,0505276 0,0902279 0,0434944

3.3.5 Размещение платных туалетов 0,0266141 0,0242622 0,0164027
0,0148738 0,0648197 0,0384970 0,0355387 0,0634620 0,0305919

Размещение во временных нестационарных объектах

3.3.6 Размещение временных нестационарных платных туалетов 0,0287017
0,0261654 0,0221572 0,0160406 0,0699043 0,0415168 0,0383264 0,0684401
0,0329916

3.3.7 Размещение мастерских мелкого ремонта, мастерских по ремонту обуви,
часов во временных нестационарных объектах 0,0326225 0,0274562 0,0200591
0,0182091 0,0533463 0,0541763 0,0462559 0,0456315 0,0292280

4.5 Размещение временных нестационарных объектов, предназначенных для
организации бытового обслуживания (павильонов, киосков, тонаров и подобных
объектов временного функционирования) 0,2586891 0,2412636 0,2332188
0,2289135 0,4005897 0,3015188 0,2487297 0,4043299 0,2464388

Из приведенных данных следует, что числовые значения коэффициентов дифференцированы внутри одного вида разрешенного (функционального) использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта бытового обслуживания (капитальное или временное), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города).

Таким образом, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке, с учетом коэффициентов вида использования земельного участка устанавливается различный размер арендной платы в зависимости от 2 (двух) факторов: от типа используемого строения (капитальное или временное) и от места расположения земельного участка (район города).

2.2. При определении размера арендной платы для объектов торговли:

№ п/п	Наименование вида разрешенного использования земельного участка	Описание вида разрешенного использования земельного участка	Железнодорожный район	Кировский район	Красноглинский район	Куйбышевский район	Ленинский район	Октябрьский район	Промышленный район	Самарский район	Советский район
-------	---	---	-----------------------	-----------------	----------------------	--------------------	-----------------	-------------------	--------------------	-----------------	-----------------

4.2 Объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы) Размещение объектов капитального строительства, общей площадью свыше 5000 кв. м с целью размещения одной или нескольких организаций, осуществляющих продажу товаров, и (или) оказание услуг в соответствии с содержанием видов разрешенного использования с кодами 4.5 - 4.9 0,0356054 0,0324590 0,0323022 0,0257184 0,0760204 0,0461529 0,0342264 0,0917250 0,0326179

4.3 Рынки Размещение объектов, предназначенных для организации постоянной или временной торговли (ярмарка, рынок, базар). 0,0560840 0,0520423 0,0473299 0,0490851 0,1099056 0,0650161 0,0520616 0,1337749 0,0522321

4.4 Магазины Размещение объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м 0,0356054 0,0324590 0,0323022 0,0257184 0,0760204 0,0461529 0,0342264 0,0917250 0,0326179

4.5 Иные объекты торговли Размещение временных нестационарных объектов,

предназначенных для организации торговли (павильонов, киосков, тонаров и подобных объектов временного функционирования) 0,2586891 0,2412636 0,2332188 0,2289135 0,4005897 0,3015188 0,2487297 0,4043299 0,2464388

4.5.1 Размещение объектов торговли передвижного или сезонного использования 0,2586891 0,2412636 0,2332188 0,2289135 0,4005897 0,3015188 0,2487297 0,4043299 0,2464388

4.5.2 Размещение временных нестационарных объектов, осуществляющих торговлю полиграфической продукцией, товарами видео и звукозаписи 0,0342855 0,0324590 0,0286636 0,0201401 0,0944025 0,0597066 0,0544107 0,0870985 0,0327523

4.5.3 Размещение иных объектов торговли 0,0356054 0,0324590 0,0323022 0,0257184 0,0760204 0,0461529 0,0342264 0,0917250 0,0326179

Из изложенного следует, что числовые значения коэффициентов дифференцированы внутри одного вида разрешенного (функционального) использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта торговли (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города).

Таким образом, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке, с учетом коэффициентов вида использования земельного участка устанавливается различный размер арендной платы в зависимости от 3 (трех) факторов: от типа используемого строения (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки) и от места расположения земельного участка (район города).

2.3. При определении размера арендной платы для объектов общественного питания:

№ п/п	Наименование вида разрешенного использования земельного участка	Описание вида разрешенного использования земельного участка	Железнодорожный район	Кировский район	Красноглинский район	Куйбышевский район	Ленинский район	Октябрьский район	Промышленный район	Самарский район	Советский район
-------	---	---	-----------------------	-----------------	----------------------	--------------------	-----------------	-------------------	--------------------	-----------------	-----------------

4.7 Общественное питание Размещение объектов капитального строительства в целях устройства мест общественного питания (рестораны, кафе, столовые, закусочные, бары)

4.7.1 Размещение объектов в целях устройства мест быстрого общественного питания без реализации алкогольной продукции 0,0373206 0,0367010 0,0310643 0,0322600 0,0873331 0,0361991 0,0346274 0,0854865 0,0370425

4.7.2 Размещение объектов в целях устройства мест детского общественного питания без реализации алкогольной продукции 0,0373206 0,0367010 0,0310410 0,0322600 0,0873331 0,0361991 0,0346274 0,0854865 0,0370425

4.7.3 Размещение объектов в целях устройства иных мест общественного питания 0,0373206 0,0367010 0,0310186 0,0322600 0,0873331 0,0361991 0,0346274 0,0854865 0,0370425

Размещение во временных нестационарных объектах

4.5 Размещение временных нестационарных объектов, предназначенных для организации общественного питания (павильонов, киосков, тонаров и подобных объектов временного функционирования) 0,2586891 0,2412636 0,2332188

0,2289135 0,4005897 0,3015188 0,2487297 0,4043299 0,2464388

Из указанных пунктов следует, что числовые значения коэффициентов дифференцированы внутри одного вида разрешенного (функционального) использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта общественного питания (капитальное или временное), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города).

Таким образом, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке, с учетом коэффициентов вида использования земельного участка устанавливается различный размер арендной платы в зависимости от 2 (двух) факторов: от типа используемого строения (капитальное или временное) и от места расположения земельного участка (район города).

2.4. С учетом изложенного, установленные числовые значения коэффициентов, применяемые при расчете арендной платы, различаются в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города).

Вместе с тем, указанные числовые значения коэффициентов влияют на размер арендной платы земельных участков, поскольку применение коэффициента вида использования земельного участка предусмотрено формулой расчета размера арендной платы.

Указанное свидетельствует о том, что для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по предоставлению услуг торговли, общественного питания, бытового обслуживания в капитальных объектах, а также для хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность во временных объектах, применяются различные коэффициенты вида использования земельного участка при расчете арендной платы.

Дифференциация коэффициентов в зависимости от района г. Самары приводит к созданию неравных условий для деятельности арендаторов в рамках одного вида использования земельного участка.

Также создаются преимущества одним хозяйствующим субъектам, которые осуществляют предпринимательскую деятельность с использованием определенного вида торговых помещений (рынки) перед другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на том же товарном рынке, но с использованием торговых помещений другого вида (магазин, торговый центр) и ставит указанных хозяйствующих субъектов, являющихся конкурентами, заведомо в неравные условия.

Различные числовые значения коэффициентов вида использования земельных участков для одного товарного рынка (вида экономической деятельности) создают дискриминационные условия в результате установления различных размеров арендной платы за земельные участки, предоставляемые в целях осуществления экономической деятельности на одном товарном рынке, что как следствие, влечет или может повлечь за собой ограничение конкуренции.

3. Из анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих правоотношения, связанные с арендой земельных участков, а также выводов, содержащихся в судебных актах, следует, что органы местного самоуправления, определяя размер арендной платы за земли, государственная собственность на которые не разграничена, не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными

законами обязанности и обременения, ограничивающие конституционные права и свободы субъектов предпринимательской деятельности.

Право органа местного самоуправления дифференцировать размер арендной платы за землю в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) без надлежащего экономического обоснования законодательством не предусмотрено.

Следовательно, установленная дифференциация числовых значений коэффициентов в отсутствие экономического обоснование создает дискриминационные условия для хозяйствующих субъектов и приводит и (или) может привести к ограничению конкуренции.

Согласно статьям 1, 7, 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы и должностные лица местного самоуправления только по вопросам своего ведения и в пределах полномочий принимают (издают) муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить федеральным законам.

Установление указанных числовых значений коэффициентов напрямую определяет условия доступа на товарный рынок товаров и услуг, предлагаемых арендаторами земельных участков. Такие действия органа местного самоуправления лишают хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке, условий равного доступа на товарный рынок, предоставляя отдельным его участникам более выгодные условия деятельности путем передачи государственного или муниципального имущества на более льготных условиях.

4. В обоснование дифференциации коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) Дума г.о. Самара и Департамент управления имуществом г.о. Самара приводят данные, содержащиеся в Аналитическом исследовании от 16.06.2017 г. (далее – Аналитическое исследование).

Аналитическое исследование выполнено ООО «Страховой брокерский дом «Эскорт» на основании муниципального контракта № 13 от 17.04.2017г., заключенного с Департаментом управления имуществом г.о. Самара.

Из Аналитического исследования следует, что данный документ подготовлен в целях анализа оценки факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков в зависимости от места расположения земельного участка с экономическим обоснованием применения коэффициентов видов использования земельных участков при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Самара и предоставляемых для целей, не связанных со строительством.

Уставом г.о. Самара установлено, что городской округ Самара состоит из 9 (девяти) внутригородских районов: Железнодорожный внутригородской район городского округа Самара; Кировский внутригородской район городского округа

Самара; Красноглинский внутригородской район городского округа Самара; Куйбышевский внутригородской район городского округа Самара; Ленинский внутригородской район городского округа Самара; Октябрьский внутригородской район городского округа Самара; Промышленный внутригородской район городского округа Самара; Самарский внутригородской район городского округа Самара; Советский внутригородской район городского округа Самара. Аналитическое исследование содержит соответствующие данные для каждого из указанных внутригородских районов г.о. Самара.

В Аналитическом исследовании приводятся положения законодательства, регулирующие определение размера арендной платы за земельные участки, а именно нормы ЗК РФ, основные принципы определения размера арендной платы, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, а также правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Определении от 11.05.2004 № 209-О; а также содержится характеристика внутригородских районов городского округа Самара, указываются факторы, влияющие на установление различных коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от типа используемого строения (временное или капитальное) и от места расположения земельного участка (район города), приводятся средние показатели кадастровой и рыночной стоимости земельных участков в различных внутригородских районах г.о. Самара, приводятся результаты сложившейся практики при установлении коэффициентов вида использования земельного участка в Приволжском Федеральном округе.

В рамках проведения исследования, определялись среднерыночные цены удельных показателей стоимости земельных участков по разрешенным видам использования в г.о. Самара, определялся коэффициент капитализации, производился анализ рынка недвижимости в г.о. Самара и анализ факторов, влияющих на спрос, предложение и цены сопоставимых объектов недвижимости.

В обоснование дифференциации коэффициентов вида использования земельного участка Департамент управления имуществом г.о. Самара указывает на приведенные в Аналитическом исследовании факторы, послужившие основанием установления различных числовых значений коэффициентов, а также на расчет коэффициента капитализации, отражающего доходность земельного участка.

Комиссия Самарского УФАС России отмечает, что согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 14.12.2000 № 244-О, от 07.02.2002 № 16-О, от 05.07.2001 № 130-О и от 07.06.2001 № 139-О, постановлениях от 21.11.2002 № 15-П и от 30.07.2001 № 13-П, 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 экономической деятельности, а также право частной собственности.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 08.10.1997 № 13-П отмечена недопустимость такого положения вещей, когда дифференцированные ставки могут устанавливаться органами местного самоуправления и государственной власти фактически произвольно.

С учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в пункте 3 определения от 11.05.2004 № 209-О в отношении установления уполномоченными органами ставок земельного налога, при отсутствии единых правил, дифференциацию базовых ставок арендной платы

органы местного самоуправления должны осуществлять не произвольно, а с учетом анализа и оценки 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 искажается.

Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 11.05.2004 № 209-О под экономическим обоснованием дифференциации ставки земельного налога понимается анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков.

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в связи с аналогичным (публичным) порядком установления ставок как земельного налога, так и арендной платы, за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, подлежит применению и при рассмотрении споров, связанных с установлением арендной платы за землю.

4.1. По результатам анализа договоров аренды земельного участка от 14.07.2008 № 684а-2007/2012 и от 25.12.2009 № 1330а-2008/2018 установлено, что для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность в капитальных объектах и для хозяйствующих субъектов, осуществляющих такую же деятельность, но во временных объектах торговли, рассчитаны и применяются различные размеры арендной платы.

В рассматриваемом случае, при определении размера арендной платы по договору аренды от 14.07.2008 № 684а-2007/2012 применяется коэффициент вида использования земельного участка, установленный подпунктом 4.5 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение временных нестационарных торговых объектов» в размере 0,2487297 для Промышленного района.

При определении размера арендной платы по договору аренды от 25.12.2009 № 1330а-2008/2018 применяется коэффициент вида использования земельного участка, установленный подпунктом 4.2 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы))» в размере 0,0324590 для Кировского района.

При этом при применении указанных коэффициентов вида использования земельного участка размер арендной платы за 1 кв.м в 2018 году по договору аренды от 14.07.2008 № 684а-2007/2012 (объекты временного строения) составил 270 руб. 50 коп., в то время как по договору аренды от 25.12.2009 № 1330а-2008/2018 (объекты капитального строения) – 17 руб. 37 коп.

Аналогичные обстоятельства установлены по результатам анализа договоров аренды от 24.12.2008 г. № 653а-2007/2012 и от 27.10.1999 г. № 002957з, в соответствии с которыми земельные участки предоставлены для одного вида использования – под размещение туалета.

Между тем при определении размера арендной платы для арендаторов применяются различные коэффициенты вида использования земельного участка (пункт 3.3.5 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение платных туалетов» и пункт 3.3.6 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение временных нестационарных платных туалетов») в зависимости от вида используемого объекта (капитальное или временное), а также в зависимости от места расположения земельного участка в районе города (Кировский и Промышленный районы).

Так, при определении размера арендной платы по договору аренды от 24.12.2008 г. № 653а-2007/2012 применяется коэффициент, установленный подпунктом 3.3.6

Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение временных нестационарных платных туалетов» для Кировского района в размере 0,0261654, по договору аренды от 27.10.1999 г. № 002957з установленный подпунктом 3.3.5 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение платных туалетов» для Промышленного района в размере 0,0355387.

Исходя из изложенного, размер арендной платы для объектов капитального строительства за 1 кв.м за 2018 год составил 39 руб. 50 коп., в то время как для временных объектов – 29 руб.

Таким образом, применение различных коэффициентов при расчете арендной платы за земельные участки для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке, но с использованием различных видов объектов (временное и капитальное), фактически приводит к установлению различного размера арендной платы.

В обоснование установления различных коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное) в Аналитическом исследовании приводятся данные по расчету коэффициента капитализации.

Согласно Современному экономическому словарю (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.) под коэффициентом капитализации понимается величина, обратная сроку окупаемости капиталовложений в объект; процент (доля), который составляет чистый средний годовой доход, приносимый вложениями в объект, по отношению к суммарной величине вложений капитала в объект или к стоимости объекта.

При этом в действующем законодательстве отсутствует понятие «коэффициент капитализации».

Из Аналитического исследования следует, что коэффициент капитализации для гаражей (индивидуальных гаражей, гаражей расположенных в ГСК) был рассчитан на основании анализа цен предложений на продажу и цен предложений о сдаче в аренду. Для определения коэффициента капитализации был использован метод выделения (экстракции) по рыночным данным. Он основан на статистической обработке рыночной информации о величинах чистого операционного дохода и цен продажи объектов недвижимости.

Согласно формуле расчета, коэффициент капитализации представляет собой соотношение чистого операционного дохода за год на приходящийся 1 м² к стоимости 1 м².

При этом, из требований, содержащихся в нормативных правовых актах, следует, что соблюдение органом местного самоуправления принципа экономической обоснованности должно доказываться путем представления соответствующих расчетов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков.

Между тем содержащийся в Аналитическом исследовании расчет коэффициентов капитализации, исходя из соотношения ценовых предложений по продаже и сдаче в аренду, сам по себе не характеризует доходность земельного участка и не является оценочной характеристикой. Приведенные в исследовании расчеты не свидетельствуют о проведении многофакторного анализа и оценки экономических факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка.

4.2. В качестве обоснования дифференциации коэффициентов вида использования

земельного участка в зависимости от места расположения земельного участка (район города) указан единственный фактор, связанный с соотношением значений кадастровой и рыночной стоимости.

Так, согласно аналитическому исследованию, по земельным участкам под ИЖС в Ленинском районе, рыночная стоимость практически в три раза превышает кадастровую, а в Железнодорожном районе кадастровая на 43% превышает рыночную стоимость. Аналогичная ситуация по этим же районам для участков под садоводство.

Для участков, предназначенных для размещения торговых объектов, кадастровая стоимость во всех районах приблизительно одинакова и составляет от 9 882,50 руб./кв.м в Красноглинском районе до 10 730,07 руб./кв.м в Ленинском районе. При этом рыночная стоимость по районам имеет разбег в 77% от 2800 руб./кв.м в Куйбышевском до 12560 руб./кв.м в Ленинском районе.

С учетом вышеизложенного, в Аналитическом исследовании указано, что если применить одинаковые коэффициенты вида использования для всех районов города, то это может привести к ситуации, в которой собственники объектов недвижимости, расположенных в Ленинском районе, будут платить арендную плату ниже рыночной, а владельцы недвижимости в Куйбышевском и Красноглинском районе будут переплачивать в три раза по сравнению с рыночными условиями.

В соответствии с со статьей 3 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» под рыночной стоимостью объекта оценки понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, то есть когда:

- одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана принимать исполнение;
- стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;
- объект оценки представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов оценки;
- цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;
- платеж за объект оценки выражен в денежной форме.

Таким образом, рыночная стоимость - это цена, по которой объект может быть реализован на рынке в конкурентных условиях. Рыночная стоимость определяется исключительно условиями рынка.

При этом определение рыночной стоимости земельных участков осуществляется в соответствии с Распоряжением Минимущества РФ от 06.03.2002 № 568-р, которым установлены принципы и методы ее определения.

Под кадастровой стоимостью в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки или в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости либо определенная в случаях, предусмотренных статьей 24.19 настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» кадастровая стоимость - стоимость объекта недвижимости, определенная в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, в результате проведения государственной кадастровой оценки в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке или в соответствии со статьей 16, 20, 21 или 22 настоящего Федерального закона.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» установлены принципы государственной кадастровой оценки, порядок проведения государственной кадастровой оценки, особенности определения кадастровой стоимости земельного участка.

На момент проведения аналитического исследования действовали Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316.

Согласно пункту 2 указанных Правил государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения.

В соответствии с пунктом 4 Правил государственная кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования.

Таким образом, кадастровая стоимость земельного участка – это стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки земли на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки, с учетом её местонахождения и классификации по целевому назначению.

Исходя из вышеизложенного, рыночная и кадастровая стоимости являются различными понятиями, служат для разных целей, а также определяются в установленном законом порядке. И как следствие указанные показатели отличаются.

Согласно письму Минэкономразвития РФ от 28.06.2011 № ОГ-Д06-221 расхождение кадастровой и рыночной стоимостей может обуславливаться не только различием в методических подходах по определению указанных видов стоимостей, но также такими факторами, как наличие и учет оценщиком специфических характеристик земельного участка, периодичность проведения работ по государственной кадастровой оценке, а также дата, по состоянию на которую определена кадастровая стоимость, поскольку рыночная стоимость земельного участка, определенная на более позднюю дату, может существенно отличаться от его кадастровой стоимости вследствие изменения рыночной конъюнктуры.

Комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства проведен анализ размера арендной платы по договорам аренды земельных участков, в результате которого установлено следующее.

Анализ договоров аренды земельных участков от 27.05.2010 № 1502а-2008/2013 и от 16.03.2009 № 1001а-2008/2013 показал, что для хозяйствующих субъектов, использующих земельные участки, отнесенные к одной категории земель, и, предназначенные для одного и того же вида деятельности – ремонт обуви (подпунктом 3.3.7 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение мастерских мелкого ремонта, мастерских по ремонту обуви, часов во временных нестационарных объектах»), рассчитан и применяется различный размер арендной платы, которые зависят от того, в каком районе города расположен земельный участок (Промышленный и Кировский районы).

При установленных коэффициентах вида использования земельного участка для Промышленного района в размере 0,0462559 и для Кировского района в размере 0,0274562, размер арендной платы за 1 кв.м в Промышленном районе за 2018 год составил 51 руб. 70 коп., в то время как в Кировском районе – 30 руб. 80 коп.

Аналогичная ситуация в части установления различного размера арендной платы в зависимости от места расположения земельного участка в районе города (Куйбышевский и Советский районы) складывается для арендаторов, с которыми заключены договоры аренды земельных участков от 26.11.2009 г № 1280а-2009/2013 и от 24.03.2006 № 026084з.

При определении размера арендной платы применяется коэффициент вида использования земельного участка, установленный подпунктом 4.5.2 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение временных нестационарных объектов, осуществляющих торговлю полиграфической продукцией, товарами видео и звукозаписи».

При этом для Советского района коэффициент составляет 0,0327523, для Куйбышевского района - 0,0201401.

При применении указанных коэффициентов вида использования земельного участка размер арендной платы за 1 кв.м в 2018 году в Советском районе составил 37 руб. 60 коп., в то время как в Куйбышевском районе – 23 руб. 30 коп.

Также из анализа договоров аренды земельных участков от 25.12.2009 № 1330а-2008/2018 и от 05.06.2018 № 028302з следует, что для хозяйствующих субъектов, использующих земельные участки, отнесенные к одной категории и предназначенные для одного вида деятельности (подпункт 4.2 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы)») устанавливается различный размер арендной платы в зависимости от района г. Самары (Ленинский и Кировский районы).

Так, при установленных коэффициентах вида использования земельного участка для Ленинского района в размере 0,0760204 и 0,0324590 для Кировского района, размер арендной платы за 1 кв.м в Ленинском районе за 2018 год составил 86 руб. 20 коп., в то время как в Кировском районе – 17 руб. 37 коп.

Аналогичная ситуация в части установления различного размера арендной платы в зависимости от места расположения земельного участка в районе города (Железнодорожный и Куйбышевский районы) складывается для арендаторов договоров аренды земельного участка от 14.04.2014 № 2775а-2010/2015 и от 19.10.2006 № 4а-2006/2011.

При определении размера арендной платы применяется коэффициент вида использования земельного участка, установленный подпунктом 4.7.3 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение объектов капитального строительства в целях устройства мест общественного питания (рестораны, кафе, столовые, закусочные, бары)».

При этом для Куйбышевского района коэффициент составляет 0,0322600, для Железнодорожного района - 0,0373206.

При применении указанных коэффициентов вида использования земельного участка размер арендной платы за 1 кв.м в 2018 году в Куйбышевском районе составил 13 руб. 50 коп., в то время как в Железнодорожном районе – 42 руб. 20 коп.

Урегулирование размера арендной платы на территории г.о. Самара путем

компенсирования показателей рыночной и кадастровой стоимости земельного участка не может осуществляться дифференциацией коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от места расположения земельного участка (внутригородских районов города), поскольку земельные участки, расположенные в границах одного района могут иметь различный уровень доходности, равно как и земельные участки, расположенные в разных районах города, но находящиеся в непосредственной близости к границе районов и друг к другу, могут иметь одинаковый уровень доходности.

На основании изложенного, при дифференциации коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от места расположения земельного участка (район города) не соблюден принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, а также принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости.

Необходимо отметить, что величина кадастровой стоимости может быть оспорена, в порядке, предусмотренном действующим законодательством. При этом, установление различных коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от района города не может применяться в качестве меры, призванной устранить разницу между кадастровой и рыночной ценой земельного участка.

4.3. Комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в результате анализа договоров аренды земельных участков от 05.06.2018 № 028302з и от 13.09.1999 № 0032703 установлено, что для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность в одном районе г. Самары (Ленинский район), но с использованием различного вида торгового помещения (рынки, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы)) устанавливается различный размер арендной платы.

Так, при определении размера арендной платы по договору аренды от 05.06.2018 № 028302з применяется коэффициент вида использования земельного участка, предусмотренный подпунктом 4.2 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы))» в размере 0,0760204, по договору аренды от 13.09.1999 № 0032703 применяется подпункт 4.3 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «рынки» в размере 0,1099056.

При этом размер арендной платы за 1 кв.м за 2018 год для рынков составил 126 руб. 20 коп., в то время как для торговых центров, торгово-развлекательных центров (комплексов) – 86 руб. 20 коп.

Аналогичная ситуация складывается из анализа договоров аренды земельного участка от 14.07.2008 № 684а-2007/2012 и от 29.12.2010 № 1745а-2010/2011.

Так, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность в одном районе г. Самара (Промышленный район), но с использованием различного вида торгового помещения (рынки, временные нестационарные объекты, предназначенные для организации торговли (павильоны, киоски, тонары)) устанавливается различный размер арендной платы.

При применении для договора аренды земельного участка от 14.07.2008 № 684а-2007/2012 коэффициента вида использования земельного участка,

предусмотренного подпунктом 4.5 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «размещение временных нестационарных объектов, предназначенных для организации торговли (павильонов, киосков, тонаров и подобных объектов временного функционирования)» в размере 0,2487297, а для договора аренды от 29.12.2010 № 1745а-2010/2011 - подпункта 4.3 Приложения к Решению от 25.07.2017 № 218 «рынки» в размере 0,0520616, размер арендной платы за 1 кв.м за 2018 год по договору аренды земельного участка от 14.07.2008 № 684а-2007/2012 за 2018 год составил 270 руб. 50 коп., в то время как по договору аренды от 29.12.2010 № 1745а-2010/2011 – 56 руб. 50 коп.

В качестве обоснования дифференциации коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта (капитальное или временное) в Аналитическом исследовании приводятся отдельные факторы, влияющие на размер арендной платы.

Как указано в аналитическом исследовании, расходы арендодателя по договорам аренды земельного участка под временное строение значительно превышают по договорам аренды под капитальное строение в виду наличия факторов, связанных с рисками для строений временного характера (риски, обусловленные вероятным отсутствием арендатора при демонтаже строений: сезонность торговли, продажа строения на вывоз при наличии негативных тенденций в бизнесе, поиском нового арендатора), а также маленькой площадью арендованных участков для временного строения (величина арендной платы значительно ниже среднего показателя по всем договорам аренды, при этом количество ресурсов, необходимых для управления недвижимостью, одинаковое, т.е. процент затрат на управление в составе операционных расходов по отношению к действительному валовому доходу для участков, арендованных под временные строения, значительно выше по отношению с участками предназначенными под капитальные строения).

Вместе с тем, необходимо отметить, что на момент заключения договоров аренды земельного участка арендодатель располагает сведениями о сроке аренды, возможных рисках потери арендатора. При этом расторжение договора аренды земельного участка не препятствует заключению договора аренды с новым арендатором.

Кроме того, вышеперечисленные факторы направлены в первую очередь на компенсацию бюджетных потерь, связанных с сезонностью временных объектов, поиском нового арендатора (в случае необходимости), малой площадью таких объектов. Однако указанные обстоятельства не являются экономическим фактором, влияющим на уровень доходности земельных участков.

Согласно правовой позиции, изложенной в Решении Кировского областного суда от 23.11.2017 по делу № 3а-40/2017, увеличение ставок арендной платы исключительно в целях компенсации бюджетных потерь противоречит принципу экономической обоснованности, поскольку это не относится к числу критериев, влияющих на уровень доходности земельных участков.

Кроме того, в Аналитическом исследовании в качестве фактора, послужившего основанием установления повышенных коэффициентов вида использования земельного участка для временных объектов, приводится фактор, связанный с эффектом масштаба, в соответствии с которым удельная ставка аренды для небольшого по площади участка (участки под временными строениями) должна быть выше, чем для участка большей площади, в частности, под капитальными строениями.

Также обстоятельства, послужившие основанием установления различных коэффициентов вида использования земельного участка в зависимости от вида используемого объекта (капитальное или временное), связаны с меньшими затратами собственника временного строения на возведение такого объекта по сравнению со строительством капитального здания и необходимостью собственнику капитального строения уплаты налога с кадастровой стоимости объекта капитального строительства.

Между тем указанные факторы противоречат принципу экономической обоснованности, поскольку не относятся к числу критериев, влияющих на уровень доходности земельных участков.

В Аналитическом исследовании отсутствует многофакторный анализ, влияющий на уровень доходности земельных участков, при дифференциации коэффициентов в зависимости от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки).

При этом довод Думы г.о. Самара и Департамента управления имуществом г.о. Самара о соответствии вышеуказанной дифференциации коэффициентов вида использования земельного участка классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (далее – Приказ от 01.09.2014 № 540), основан на неверном толковании норм права.

В соответствии с Приказом от 01.09.2014 № 540 объектам торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынкам и магазинам присвоены различные коды вида разрешенного использования земельного участка. При этом данным Приказом не предусмотрена дифференциация коэффициента вида использования земельного участка, применяемого для определения размера арендной платы, в зависимости от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки).

4.4. Согласно правовой позиции, изложенной в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.04.2019 № 56-АПА19-3, Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 08.11.2018 № 45-АПГ18-19, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.01.2019 № 16-АПГ18-17 ставки арендной платы, коэффициенты и их значения должны устанавливаться в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков, соответствующей определенному уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры, и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков. При принятии нормативного правового акта помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли должен проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности. Соблюдение принципа экономической обоснованности уполномоченным государственным или муниципальным органом должно доказываться путем представления соответствующих расчетов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик

земельных участков.

В соответствии с выводами, изложенными в Определении Верховного Суда РФ от 28.09.2017 № 2-АПГ17-13, экономическая обоснованность размера арендной платы предполагает учет не только объема планируемых поступлений в бюджет от сдачи имущества в аренду, но и анализ и оценку экономических, природных и иных факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка, а также оценку статуса арендатора, что обусловлено необходимостью соблюдения принципа необоснованных предпочтений и поддержки социально значимых видов деятельности.

С учетом вышеизложенного, Комиссия приходит к выводу, что аналитическое исследование не содержит многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков, в том числе анализа климата, экологии, рельефа местности, социально-экономического положения, функционально-планировочной структуры, финансовых результатов деятельности предприятий, тенденции развития промышленности, строительства, торговли, состояния жилищного фонда г.о. Самара.

Аналитическое исследование не свидетельствует о надлежащем проведении экономического обоснования при установлении различных коэффициентов вида использования земельного участка.

Кроме того, Аналитическое исследование не содержит расчетов величины коэффициентов вида использования земельного участка по арендной плате. Также расчет значений, которые используются в приведенных в Аналитическом исследовании таблицах, диаграммах, отсутствует.

Таким образом, на основании анализа указанных в Аналитическом исследовании факторов, которые послужили основанием для установления различных числовых значений коэффициентов вида, в совокупности с анализом имеющихся в материалах дела договоров аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также информации о размере арендной платы в 2018 году по данным договорам аренды, представленной Департаментом управления имуществом г.о. Самара письмом от 18.06.2019 исх. № 5686-з, Комиссия приходит к выводу о несоответствии установленных в Решении № 218 коэффициентов принципам экономической обоснованности и предельно допустимой простоты расчета арендной платы, предусмотренным пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582.

4.5. Приказом Минэкономразвития России от 29.12.2017 № 710 утверждены Методические рекомендации по применению основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582.

Согласно пункту 2 Методических рекомендаций в целях применения принципа экономической обоснованности рекомендуется при установлении порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, в соответствии с пунктом 3 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривать положения, направленные на достижение баланса интересов арендатора и арендодателя земельного участка, например, посредством установления экономически обоснованных ставок арендной платы или иных показателей, применяемых для определения арендной платы.

Положения, содержащиеся в данном нормативном правовом акте, подтверждают

выводы о необходимости установления ставок арендной платы, на основе данных анализа и оценки экономических фактов, влияющих на уровень доходности земельного участка.

Вышеуказанные выводы, к которым пришла Комиссия Самарского УФАС России подтверждаются выводами, содержащимися в решении Самарского областного суда от 21.06.2018 по делу № 3а-1047/2018, оставленным Определением Судебной коллегией по административным делам Верховного суда Российской Федерации от 22.11.2018 № 46-АПГ18-30, без изменения.

5. Согласно части 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно пункту 1.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (утв. Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220) (далее – Порядок проведения анализа) по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.7 настоящего Порядка.

Согласно 10.7 Порядка проведения анализа по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- а) определение временного интервала исследования товарного рынка;
- б) определение продуктовых границ товарного рынка;
- в) определение географических границ товарного рынка.
- г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

5.1. В соответствии с пунктом 2.1 Порядка проведения анализа временной интервал исследования товарного рынка определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка.

Временной интервал исследования товарного рынка определяется периодом действия Решения - от 25.07.2017 № 218 по настоящее время.

5.2. В соответствии со статьей 4 Закона «О защите конкуренции» под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот; под товарным рынком понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Товарный рынок определяется количеством и размерами действующих на рынке хозяйствующих субъектов, степенью сходства или отличий товаров разных предпринимателей, доступностью рыночной информации, наличием или отсутствием барьеров при вхождении на рынок.

Деятельность по оказанию услуг торговли, общественного питания и бытового обслуживания на территории городского округа Самара может быть осуществлена неопределенным кругом лиц, соответствующих установленным

законодательством требованиям, а также имеющих соответствующую возможность и экономическую заинтересованность в оказании данных услуг.

Согласно ГОСТ Р 51773-2009 «Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги торговли. Классификация предприятий торговли», утвержденному Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 771-ст., под предприятием торговли понимается объект хозяйственной деятельности, осуществляющий с использованием процессов, оборудования и технологий продажу товаров, выполнение работ и оказание услуг торговли покупателям. К предприятиям торговли относятся: гипермаркет; универмаг; магазин-склад; центр оптовой и мелкооптовой торговли; универсальный общетоварный продовольственный склад; универсальный общетоварный непродовольственный склад; универсам; супермаркет; гастроном; магазин "Товары повседневного спроса"; специализированный общетоварный продовольственный склад; специализированный общетоварный непродовольственный склад; магазин "Рыба", "Мясо", "Колбасы", "Минеральные воды", "Хлеб", "Овощи-фрукты" и т.п.; магазин "Электротовары", "Одежда", "Обувь", "Ткани", "Хозяйственные товары", "Мебель", "Книги", "Зоотовары", "Семена", "Природа", "Охотник", "Цветы", "Мир садового", "Спорт и туризм" и т.п.; магазин "Продукты"; павильон "Продукты"; минимаркет; торговый дом; товары для дома, для детей, для женщин, для мужчин, для будущих мам, для полных, для новобрачных, для молодежи и т.п.; магазин "Промтовары"; магазин "Кэш энд Кэрри", "Дисконт", "Дискаунтер"; комиссионный магазин; магазин "Сэконд Хенд"; стоковый магазин; магазин "Бутик"; магазин-салон. Указанные объекты осуществляют один вид деятельности – торговлю.

Следовательно, хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги торговли в рамках товарных групп являются хозяйствующими субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность на одном товарном рынке в соответствии с положениями Закона «О защите конкуренции».

Таким образом, при установлении различных числовых значений коэффициентов, используемых для определения размера арендной платы за земельные участки, в зависимости от вида используемого объекта торговли (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) создаются неравные условия осуществления хозяйственной деятельности для субъектов – конкурентов.

Таким образом, продуктовые границы товарного рынка определены как услуга торговли.

В соответствии с ГОСТ 30389-2013 «Межгосударственный стандарт. Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования», введенным в действие Приказом Росстандарта от 22.11.2013 № 1676-ст, рестораны, кафе, бары, кофейни и закусочные являются предприятиями общественного питания с возможностью реализации алкогольной продукции. Таким образом, указанные объекты осуществляют один вид деятельности – оказание услуг общественного питания.

Следовательно, хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги общественного питания, не зависимо от реализации алкогольной продукции, являются хозяйствующими субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность на одном товарном рынке в соответствии с положениями Закона «О защите конкуренции».

При установлении различных числовых значений коэффициентов, используемых для определения размера арендной платы за земельные участки, в зависимости от вида используемого объекта общественного питания (капитальное или временное), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) создаются неравные условия осуществления хозяйственной деятельности для субъектов – конкурентов.

Таким образом, продуктовые границы товарного рынка определены как услуга общественного питания.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 № 1025 «Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации» бытовое обслуживание населения осуществляет организация независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, выполняющие работы или оказывающие услуги потребителям по возмездному договору. Таким образом, субъектами, осуществляющими один вид деятельности – оказание услуг бытового обслуживания, могут быть любые организации независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальные предприниматели. Следовательно, хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги бытового обслуживания, являются хозяйствующими субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность на одном товарном рынке в соответствии с положениями Закона «О защите конкуренции».

При установлении различных числовых значений коэффициентов, используемых для определения размера арендной платы за земельные участки, в зависимости от вида используемого объекта бытового обслуживания (капитальное или временное), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) создаются неравные условия осуществления хозяйственной деятельности для субъектов – конкурентов.

Таким образом, продуктовые границы определены как услуга бытового обслуживания.

При таких обстоятельствах, в рамках рассмотрения дела рассматриваются товарные рынки с продуктовыми границами «услуги торговли», «услуги общественного питания» и «услуги бытового обслуживания».

5.3. Согласно подпункту «в» пункта 10.7 Порядка проведения анализа при определении географических границ товарного рынка могут приниматься во внимание, в частности:

- границы территории, на которой осуществляют свои полномочия соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов или организации, участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации;
- границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие);
- границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар.

Границы выявленной территории признаются географическими границами рассматриваемого товарного рынка.

Потребители в целях получения услуг общественного питания, бытового обслуживания и торговли могут обратиться к любому лицу, оказывающему данные услуги, вне зависимости от района города.

На основании имеющихся в материалах дела документов, с учетом обстоятельств настоящего дела, географические границы определены как территория г.о. Самара.

6. Организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами государственной власти субъектов Российской Федерации определены Законом «О защите конкуренции».

Целями Закона «О защите конкуренции» являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с частью 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Императивно установленный статьей 15 Закона «О защите конкуренции» запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Под конкуренцией в соответствии с Законом «О защите конкуренции» понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» к признакам ограничения конкуренции относится: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в

предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Из изложенного следует, что Закон «О защите конкуренции» устанавливает обязательные требования к актам и действиям органов местного самоуправления. Одной из форм устранения конкуренции является принятие актов и (или) совершение действий, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

Установление числовых значений коэффициентов вида использования земельных участков в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) ставит в неравное экономическое положение арендаторов одного вида использования земельного участка.

Применение при расчете размера арендной платы указанных коэффициентов, ставит в неравные условия лиц, осуществляющих экономическую деятельность на одном товарном рынке, с использованием земельных участков, отнесенных к одной категории земель, используемых или предназначенных для одних и тех же видов деятельности и предоставляемых по одним и тем же основаниям, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Различные числовые значения коэффициентов вида использования земельных участков для одного товарного рынка (вида экономической деятельности) создают дискриминационные условия в результате установления различных размеров арендной платы за земельные участки, предоставляемые в целях осуществления экономической деятельности на одном товарном рынке.

Установление коэффициентов вида использования земельных участков в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) в отсутствие экономического анализа и оценки факторов, влияющих на уровень его доходности, не отвечает принципу экономической обоснованности, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582.

В соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов органов власти, части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», необходимо учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

С учетом обстоятельств, установленных в ходе рассмотрения настоящего дела, Комиссия Самарского УФАС России приходит к выводу, что Думой не представлены доказательства, а также не приведены ссылки на нормативные правовые акты, позволяющие принять акт, предусматривающий установление

числовых значений коэффициентов с учетом их дифференциации в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) в отсутствие экономического обоснования, проведенного в соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

В соответствии с положениями статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» в адрес лиц, участвующих в деле, Комиссией было направлено заключение об обстоятельствах настоящего дела (исх. № 9094/10 от 01.08.2019 г.).

Департаментом управления имуществом г.о. Самара и Думой г.о. Самара представлены письменные пояснения относительно обстоятельств, изложенных в данном заключении. В письменных пояснениях Департамент и Дума указали на несогласие с выводами, изложенными Комиссией в заключении об обстоятельствах дела. Доводы, изложенные в представленных возражениях, по существу повторяют доводы и пояснения, которые ранее представлены ими в ходе рассмотрения настоящего дела, и не опровергают выводы, к которым пришла Комиссия Самарского УФАС России в рамках рассмотрения дела.

Учитывая изложенное, на основании имеющихся в деле доказательств, Комиссия приходит к выводу о том, что в принятии Думой г.о. Самара Решения от 25.07.2017 № 218 содержится нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Основания для прекращения рассмотрения дела в отношении Думы г.о. Самара, указанные в статье 48 Закона «О защите конкуренции», не установлены.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона «О защите конкуренции» Комиссия, при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании. Исходя из имеющихся материалов и доказательств, Комиссия приходит к выводу о наличии оснований для выдачи Думе г.о. Самара предписания об отмене или изменении Решения от 25.07.2017 N 218 «Об утверждении коэффициентов видов использования земельных участков при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Самара и предоставляемых для целей, не связанных со строительством, в аренду без торгов» в части установления коэффициентов вида использования земельных участков в отсутствие надлежащего экономического анализа и оценки факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка, с учетом выводов, содержащихся в решении Комиссии Самарского УФАС России по настоящему делу.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, статьей 49 Закона «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать нарушение Думой городского округа Самара пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выразившееся в принятии акта (Решения от 25.07.2017 N 218 «Об утверждении коэффициентов видов использования земельных участков при определении размера арендной платы за использование земельных

участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Самара и предоставляемых для целей, не связанных со строительством, в аренду без торгов» в части установления различных числовых значений коэффициентов вида использования земельных участков, расположенных на территории городского округа Самара, в зависимости от вида используемого объекта торговли, общественного питания, бытового обслуживания (капитальное или временное), от вида торгового помещения, в котором осуществляется предпринимательская деятельность (магазины, торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки), а также в зависимости от места расположения земельного участка (район города) в отсутствие надлежащего экономического анализа и оценки факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка), который создает дискриминационные условия и приводит (может привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Основания для прекращения рассмотрения дела в отношении Думы городского округа Самара, указанные в статье 48 Закона «О защите конкуренции», не установлены.

3. Выдать Думе городского округа Самара предписание об отмене или изменении Решения от 25.07.2017 N 218 «Об утверждении коэффициентов видов использования земельных участков при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Самара и предоставляемых для целей, не связанных со строительством, в аренду без торгов» в части установления коэффициентов вида использования земельных участков в отсутствие надлежащего экономического анализа и оценки факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка, с учетом выводов, содержащихся в решении Комиссии Самарского УФАС России по настоящему делу.

4. Основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства не установлены.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...>