**Аналитическая записка по обобщению правоприменительной практики Чувашского УФАС России по делам о нарушениях антимонопольного законодательства на рынке предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющие функцию указанных органов органами или организациями земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.**

На данный момент можно выделить следующие основные проблемы, препятствующие эффективному развитию рынка предоставления государственной или муниципальной собственности:

Проблемы, связанные с нарушениями антимонопольного законодательства:

1. **предоставление земельного участка без торгов, тем самым создав препятствия для доступа на рынок иным хозяйствующим субъектам**

1) УФАС по Курганской области, рассмотрев дело АМЗ-10/2018, признало в действиях Администрации города Щучье Щучанского района Курганской области нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в предоставлении в аренду В.С.Н. земельного участка с нарушением пункта 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ, а именно без проведения процедуры аукциона.

Согласно предписанию администрации необходимо осуществить государственную регистрацию прекращения права аренды В.С.Н. на земельный участок (представить доказательства погашения регистрационной записи об аренде в Едином государственном реестре недвижимости) *(Решение по делу № АМЗ-10/2018 от 24.04.2018).*

2) В связи с наличием в действиях администрации г. Чебоксары Чувашской Республики признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выраженных в незаконном предоставлении земельного участка без проведения торгов, Чувашское УФАС России выдало предупреждение о необходимости возврата земельного участка в муниципальную казну *(Предупреждение от 15.08.2018).*

3) Марийским УФАС России в действиях Помарской сельской администрации признало нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в не опубликовании на официальном сайте http://www.torgi.gov.ru извещения о возможности предоставления гражданам и юридическим лицам в аренду земельного участка для личного подсобного хозяйства. В связи с нарушением, Марийское УФАС России выдало обязательное для исполнения предписание о прекращение нарушения антимонопольного законодательства, выраженное в необходимости опубликовании на официальном сайте http://www.torgi.gov.ru извещения о возможности предоставления гражданам и юридическим лицам в аренду земельного участка для личного подсобного хозяйства. (*Решение по делу № 02-10/16-17 от 30.01.2018).*

4) Марийское УФАС России признало в действиях администрации муниципального образования «Медведевский муниципальный район» и общества с ограниченной ответственностью «Кардинал» нарушение пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении соглашения о передаче администрацией муниципального образования «Медведевский муниципальный район» обществу с ограниченной ответственностью «Кардинал» в аренду земельного участка в нарушение норм действующего земельного законодательства, в том числе без проведения публичных процедур (*Решение по делу № 02-10/02-18 от 30.05.2018*).

5) Красноярское УФАС России признало Администрацию г. Красноярска нарушившей часть 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», в части издания распоряжений: от 27.02.2015 № 1131-недв, от 05.06.2015 № 2811-недв с нарушением требований статей 11, 30, 31 ЗК РФ, в результате издания которых неправомерно заключен договор аренды земельного участка от 17.07.2015 № 1102 с (дополнения № 6337 от 11.12.2015 о замене арендатора, дополнения №4155 от 23.08.2017 о замене арендатора), следствием чего стало (могло стать) ограничение конкуренции на право предоставления в аренду земельных участков для целей строительства, нарушение прав на равный доступ хозяйствующих субъектов к получению в пользование земельных участков муниципальной собственности, а также создание необоснованных преимуществ, что привело к нарушению публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию.

Красноярское УФАС России в целях защиты гражданских прав, публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию, выдало администрации предписание об отмене распоряжения Администрации города Красноярска: от 27.02.2015 № 1131-недв, от 05.06.2015 № 2811-недв; а также необходимости принять исчерпывающие меры, направленные на расторжение договора аренды от 17.07.2015 № 1102; принять исчерпывающие меры, направленные на возврат имущества – земельного участка в казну муниципального образования. (*Решение по делу № 110-15-17 от 26.01.2018).*

6) Иркутское УФАС России признало Администрацию Ангарского городского округа нарушившей требования п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" в связи с принятием Постановления №1802-па от 02.12.2015 г. «О предоставлении АО в аренду земельного участка» и последующем заключении договора аренды земельного участка № 46/2016 от 25.03.2016 г. без проведения торгов и не соблюдении условия о предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предполагаемого для передачи земельного участка. Иркутское УФАС России выдало администрации предписание о прекращении нарушения путем принятия мер по возврату вышеуказанного земельного участка и распоряжения данным имуществом в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством Российской Федерации. *(Решение по делу № 205/18 от 28.02.2018 года).*

1. **нарушения при размещении информации на сайте**[**http://torgi.gov.ru**](http://torgi.gov.ru/) **при проведении торгов в форме открытого аукциона на право заключения договора аренды**

1) Северо-Осетинское УФАС России признало действия организатора торгов – АМС Ирафского района РСО-Алания при проведении торгов на право заключения договора аренды земельного участка нарушающими порядок организации и проведения торгов, установленный п. п. 3, 4, 7 части 21 и части 22 статьи 39.11, п.п. 4,8 части 8 и частей 3 и 4 статьи 39.12 ЗК РФ.

Нарушение выразилось в неразмещении информации о максимальных и (или) минимальных допустимых параметров разрешённого строительства объекта капитального строительства (за исключением случаев, если в соответствии с основным видом разрешённого использования земельного участка не предусматривается строительство здания, сооружения), технические условия подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, предусматривающих предельную свободную мощно сеть существующих сетей, максимальную нагрузку и сроки подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, плату за подключение (технологическое присоединение) на дату опубликования извещения, форму заявки на участие в аукционе.

Выдано предписание, по которому организатору торгов необходимо аннулировать аукцион (*Решение и предписание по делу № АМЗ29-08/18 от 22.08.2018).*

2) Новгородское УФАС России признало действия организатора торгов – Администрации Холмского муниципального района нарушением требований действующего законодательства- статей 39.11 и 39.12 Земельного кодекса РФ, а именно в информации о торгах отсутствовали сведения о параметрах разрешённого строительства объекта капитального строительства и технические условия подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения *(Решение от 27.03.2018).*

3) Хабаровское УФАС России признало действия администрации городского поселения «Город Николаевск-на-Амуре» Николаевского муниципального района Хабаровского края при проведении аукциона по продаже права аренды объекта недвижимого имущества нарушающими пункт 4 части 21 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации. Нарушение выразились в связи с не указанием в извещении, аукционной документации информации о предмете аукциона, правах на земельный участок, об ограничениях этих прав. Выданным предписанием администрации необходимо аннулировать аукцион (*Решение по делу №8-01/79 от 13.04.2018).*

1. **предоставление преференций**

1) В связи с наличием в действиях администрации г. Чебоксары Чувашской Республики признаков нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выраженных в предоставлении муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а именно в передаче в безвозмездное пользование Автономному учреждению «Физкультурно-спортивный комплекс «Восток» муниципального образования города Чебоксары-столицы Чувашской Республики земельных участков из земель населённых пунктов, Чувашское УФАС России рекомендовало прекратить указанные действия путем возврата вышеназванных земельных участков в муниципальную казну.

Признаки нарушения выражаются не в самой передаче земельных участков автономному учреждению, а в предоставлении муниципального ресурса АУ ФСК «Восток» для оказания услуг населению по прокату спортивного инвентаря без торгов (*Предупреждение от 14.03.2018 № 05-04/1595).*

2) Приморским УФАС России были выявлены признаки нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, выразившиеся в предоставлении незаконной преференции хозяйствующему субъекту – ООО «Родник»- продление после 31.12.2016 договора аренды земельного участка на новый срок (на неопределённый срок) без проведения аукциона в нарушение пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ и требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а также в непринятии мер по возврату земельного участка по окончании срока действия договора *(Предупреждение от 21.03.2018).*

3) Приморское УФАС России признало нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, выразившееся в предоставлении государственной преференции индивидуальному предпринимателю после 28.01.2017 путем передачи в приоритетном порядке земельного участка на 10 лет (до 28.01.2024) по дополнительному соглашению от 26.05.2015 к договору аренды земельного участка в нарушение пункта 3 статьи 39.6 и п. 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ, требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, и в непринятии мер по прекращению указанного действия путём возврата в установленном законодательством порядке земельного участка.

Приморское УФАС России выдало Департаменту предписание о необходимости возврата земельного участка *(Решение по делу № 2/08-2017 от 22.02.2018).*

*4)* По результатам рассмотрения обращений ИП Чувашское УФАС России выдало администрации предупреждение о прекращении действий, содержащих признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Признаки нарушения выразились в действиях МАУ «Парк культуры и отдыха» по размещению нестационарного торгового объекта на заливе без торгов, без соблюдения требований действующего законодательства, которые стали возможными в результате передачи МАУ «Парк культуры и отдыха» в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка, согласно постановлению администрации.

Согласно предупреждению антимонопольного органа администрации необходимо отменить вышеуказанное постановление. Предупреждение было исполнено в установленный срок, постановление администрации отменено, земельный участок выставлен на торги *(Предупреждение от 05.02.2018).*

**4) незаконная передача функций органов местного самоуправления**

Чувашское УФАС выдало администрации и предупреждение о прекращении действий, содержащих признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Признаки нарушения выразились в незаконной передаче функций органов местного самоуправления ООО, в том числе по подготовке документов, связанных с погребением (отвод земли под захоронение, ведение архива захоронений, осуществление охраны и определение пропускного режима, контроля за деятельностью других хозяйствующих субъектов и граждан, выдача пропуска для доступа и захоронения на кладбище).

Администрация и ООО отчитались об исполнении предупреждений Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике.

ООО согласно предупреждению Чувашского УФАС России прекратило предоставлять места под захоронение, выдавать пропуска для доступа и захоронения на кладбище, а также передало ведение архива захоронений по акту приема-передачи администрации. Кроме того, общество больше не взимает плату за выдачу пропуска для доступа и захоронения на кладбище.

Администрация, в свою очередь, устранила действия, содержащие признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в незаконной передаче функций органов местного самоуправления ООО.

**Судебная практика.**

**1) Разграничение рынков предоставления земельного участка и рынка получения права на размещение нестационарных торговых объектов**

Определением от 16 января 2018 года N 10-О Конституционный Суд определил смысл положений статей 2 и 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и пункта 4 Указа Президента Российской Федерации "О свободе торговли".

Оспоренными положениями определяются, в частности, особенности размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Спорные нормы, обязывая осуществлять разносную торговлю исключительно в местах, установленных схемами размещения нестационарных торговых объектов, по существу запрещают занятие разносной торговлей путем непосредственного контакта продавца с покупателем в организациях, на транспорте, на дому или на улице.

Конституционный Суд указал на недопустимость распространения на сферу разносной торговли утверждаемых органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности. Оспоренные положения не предполагают запрета на осуществление разносной торговли в местах, не включенных органами местного самоуправления в разрабатываемую и утверждаемую ими схему размещения нестационарных торговых объектов.

**2) заключение договора цессии о переходе прав и обязанностей по договору аренды земельного участка недопустимо**

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.08.2018 N Ф01-2822/2018 по делу N А82-7743/2017.

Уполномоченный орган администрации города и предприятие заключили договор аренды участка. Права и обязанности арендатора (предприятия) перешли к обществу на основании договора цессии.

Решение: Требование удовлетворено, поскольку заключение договора цессии противоречит законодательству, так как установлено, что находящийся в муниципальной или государственной собственности участок может быть передан в аренду только по итогам аукциона, и поскольку факт недобросовестного поведения общества доказан.

**3) нарушение при заключении договора о комплексном освоении земельного участка в целях жилищного строительства- основания для не заключения договора аренды земельного участка без торгов**

Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.02.2018 N Ф08-11144/2017 по делу N А63-3512/2017.

Отказ мотивирован тем, что первоначальный договор аренды спорного участка согласно вступившим в законную силу судебным актам признан ничтожным.

Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку право аренды на участок у общества не возникло. Оснований для предоставления ему участка (под комплексное освоение в целях жилищного строительства) в аренду без проведения торгов не имеется.

**4) несоблюдение сроков строительства не является нарушением существенных условий договора аренды земельного участка**

Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.03.2018 N Ф10-218/2018 по делу N А84-1124/2017.

Истец ссылается на нарушение ответчиком существенных условий договора аренды о сроках строительства капитального объекта, поскольку возведение объекта незавершенного строительства и регистрация права собственности на него не может свидетельствовать о надлежащем исполнении условий договора.

Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку доказательств нецелевого использования ответчиком спорного земельного участка не представлено.

**5) бездействие по подготовке и проведению торгов недопустимо**

Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.07.2018 N Ф09-3737/18 по делу N А60-52054/2017.

Истец обратился в суд с требованием о признании незаконным отказа в формировании земельного участка, в утверждении схемы его расположения, в подготовке и проведении аукциона на право заключения договора аренды спорного участка, об обязании устранить нарушения.

Решение: Требование удовлетворено, так как виды деятельности заявителя на испрашиваемом участке не противоречат видам разрешенного использования, не вступают в противоречие с генеральным планом развития города.

**Проблемные вопросы**

С 1 марта 2015 года вступил в силу Федеральный закон №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июня 2014 года, направленный на регулирование вопросов возникновения, прекращения и осуществления прав на земельные участки, а также изменение действующего порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Исходя из анализа, поступающих ранее в антимонопольный орган обращений от юридических лиц и хозяйствующих субъектов, следует, что действительно доступ на рынок предоставления земельных участков, зависящий от получения права на земельный участок, должен быть обеспечен путем реализации конкурентных процедур на землю, и этот доступ должно быть максимально прозрачным и открытым. Новое законодательство расценивает аукцион как общее правило приобретения прав на земли, принадлежащие государству с более детальным регулированием соответствующих процедур.

1) В статье 39.3 Земельного кодекса четко определено, что продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных [пунктом 2 данной статьи](consultantplus://offline/ref=86EF9CA808568E1BC6C81F4A872CF6B08232FF9E2A7A05D8BA3254BE43E6E1EF25A1D14EC2V6l9L).

Однако, возникает вопрос - исключения которые указаны в данном пункте, не приведут ли к ущемлению прав одних хозяйствующих субъектов, и не поставят ли в существенное преимущественное положение других хозяйствующих субъектов.

Исходя из существующей практики, отсутствие четко регламентированных сроков заключения  договоров аренды приводило, в ряде случаев, к созданию неблагоприятного климата на строительном рынке, поскольку потенциальные застройщики, в тот срок, который ранее устанавливали органы власти для предоставления земельных участков в аренду, успевали лишь только подготовить территорию к строительству.

2) Объекты незавершенного строительства наряду со зданиями и сооружениями относятся к недвижимости, т.е. их перемещение без соразмерного ущерба их назначению невозможно, что установлено ст. 130 ГК РФ. Значит, на объекты незавершенного строительства распространяется тот же правовой режим, что и на объекты, законченные строительством. Таким образом, чтобы стать объектом купли-продажи, объект незавершенного строительства должен быть зарегистрирован в установленном законом порядке.

Из сложившейся арбитражной практики следует, что к незавершенным строительством относятся объекты, строительство которых приостановлено, законсервировано или окончательно прекращено, не являющиеся предметом действующего договора строительного подряда. В п. 16 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 16.02.2001 N 59 "Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (С 01.01.2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости») также разъяснено: право собственности на объект недвижимости, не завершенный строительством, подлежит регистрации, только если он не является предметом действующего договора строительного подряда и при необходимости собственнику совершить с этим объектом сделку.

На основании ст. 239 ГК РФ, в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного по результатам аукциона, объекты незавершенного строительства, расположенные на таком земельном участке, могут быть изъяты у собственника по решению суда путем продажи с публичных торгов.

Порядок проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства устанавливается Правительством Российской Федерации.

Требование в суд о продаже объекта незавершенного строительства с публичных торгов вправе заявить исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельным участком, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен этот объект.

Требование о продаже объекта незавершенного строительства не подлежит удовлетворению, если собственник этого объекта докажет, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключен (технологически присоединен) объект.

Начальная цена продажи объекта незавершенного строительства определяется на основании оценки его рыночной стоимости.

Если публичные торги по продаже объекта незавершенного строительства признаны несостоявшимися, такой объект может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность по начальной цене этого объекта в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися.

Средства, вырученные от продажи объекта незавершенного строительства с публичных торгов либо приобретения такого объекта в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику объекта за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

Правила настоящей статьи применяются также в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, который заключен без проведения торгов в целях завершения строительства объекта незавершенного строительства, при условии, что строительство этого объекта не было завершено.

Следует отметить, что указанные нормы законодательства применяются к договорам аренды заключенным после 01 марта 2015 г.

При этом действия органов исполнительной власти и местного самоуправления носят необязательный характер, что может породить многочисленные разбирательства антимонопольных органов по созданию преференций отдельным хозяйствующим субъектам.

С целью выработки единообразной практики правоприменения территориальными органами считаем целесообразным подготовку методических рекомендаций в сфере землепользования норм, которая бы учитывала вопросы предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности с учетом выявляемых проблем территориальными органами.

В виду вышеизложенного, считаю, что рынок предоставления земель в собственность, или в аренду на данный момент имеет проблемы, но их не так много, к таковым относится как предоставление земельных участков без торгов, и отсутствие четко регламентированных сроков заключения  договоров аренды.