**Тезисы выступления**

**Тема: Правоприменительная практика Пензенского УФАС в сфере предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности**

*Казаков Сергей Александрович,*

*начальник отдела контроля органов власти Пензенского УФАС России*

**I. Правовое регулирование
порядка предоставление земельных участков, находящихся
в государственной или муниципальной собственности**

23.06.2014 принят Федеральный закон № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 171-ФЗ), положениями которого предусмотрено предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, на торгах за исключением закрытого перечня случаев. В соответствии со статьей 35 Закона № 171-ФЗ данный документ вступил в силу с 1 марта 2015 года, за исключением отдельных положений, вступивших в силу со дня официального опубликования.

Законом № 171-ФЗ введен блок новых норм, регулирующих вопросы предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В настоящее время правоотношения по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулируются главой V.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Основным способом предоставления земельных участков в собственность или в аренду является проведение торгов в форме аукциона (пункт 1 статьи 39.3 и пункт 1 статьи 39.6 ЗК РФ).

Случаи предоставления земельных участков без проведения торгов в собственность установлены пунктом 2 статьи 39.3, в аренду – пунктом 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

Статьями 39.11, 39.12 ЗК РФ установлен единый порядок, используемый при предоставлении земельных участков на торгах вне зависимости от целей предоставления таких земельных участков.

Согласно пункту 19 статьи 39.11 ЗК РФ извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. Указанное извещение должно быть доступно для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы. Официальным сайтом Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов является сайт [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) .

**II. Особые случаи предоставления земельных участок**

*1. Предоставление гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (при наличии двух и более заявлений юридических лиц, участвующих в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства).*

Отношения, связанные с предоставлением гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулируются Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон об обороте земель).

Согласно пункту 1 статьи 10 Закона об обороте земель земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с положениями пунктов 1 статей 39.3 и 39.6 ЗК РФ договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 2 данных статей.

Согласно подпунктам 8 и 12 пунктов 2 статей 39.3 и 39.6 ЗК РФ договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Законом об обороте земель.

В соответствии с пунктом 8 статьи 10 Закона об обороте земель земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются в аренду на срок до пяти лет крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности без проведения торгов.

Земельный участок предоставляется в порядке, установленном статьей 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации, в случае если в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, поступило несколько заявлений о предоставлении такого земельного участка в аренду (часть 8 статьи 10 Закона об обороте).

Из этого следует, что предоставление земельного участка без проведения торгов допускается только в отсутствие заявлений от других заинтересованных лиц.

При наличии заявлений от других заинтересованных лиц проводится аукцион по продаже земельного участка или аукцион на право заключения договора аренды земельного участка для целей, указанных в заявлении о предоставлении земельного участка.

При этом порядок подготовки и организации аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлен статьей 39.11 ЗК РФ и не предусматривает ограничений по составу участников аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для указанных целей.

*2. Размещение объектов нестационарной торговли, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации*

В редакции ЗК РФ, действующего с 01.03.2015, также введены и новые положения, касающиеся размещения объектов нестационарной торговли, рекламных конструкций, иных видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов.

Перечень иных видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300.

В соответствии со статьей 39.33 ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута.

Таким образом, при размещении указанных объектов сделка по предоставлению земельного участка не совершается.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.36 ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ).

Согласно части 3 статьи 10 Закона № 381-ФЗ схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В этой связи, вопрос порядка предоставления мест под размещение объектов нестационарной торговли, в том числе вопросов срока размещения таких объектов, определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления.

Согласно пункту 2 статьи 39.36 ЗК РФ установка и эксплуатация рекламных конструкций на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляются на основании договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года N 38-ФЗ "О рекламе".

**III. Основные нарушения антимонопольного
и земельного законодательства при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности**

Основными нарушениями в этой сфере, выявляемыми антимонопольным органом при рассмотрении заявлений, материалов о нарушении антимонопольного законодательства и жалоб на нарушение порядка проведения торгов, являются

1) непроведение аукциона на предоставление земельного участка в установленном порядке.

В соответствии с положениями статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации торги представляют собой особый способ заключения договора, при котором договор заключается с лицом, предложившим наиболее высокую цену или лучшие условия исполнения договора. Процедура проведения торгов основана на состязательности хозяйствующих субъектов.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу, что приводит к ограничению конкуренции и может содержать признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции;

2) неразмещение информации о проведении торгов на официальном сайте.

Как было указано выше, согласно пункту 19 статьи 39.11 ЗК РФ извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона.

Статьей 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию действия при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе, создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом

На основании изложенного, неразмещение информации о проведении торгов на официальном сайте создает участникам торгов (которым было известно об их проведении) преимущественные условия участия в торгах путем доступа к информации, что приводит к ограничению конкуренции и может содержать признаки нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции;

3) изменение существенных условий договора по предоставлению земельных участков,

Согласно пункту 8 статьи 448 ГК РФ условия договора, заключенного по результатам торгов в случаях, когда его заключение в соответствии с законом допускается только путем проведения торгов, могут быть изменены сторонами:

1) по основаниям, установленным законом;

2) в связи с изменением размера процентов за пользование займом при изменении ключевой ставки Банка России (соразмерно такому изменению), если на торгах заключался договор займа (кредита);

3) по иным основаниям, если изменение договора не повлияет на его условия, имевшие существенное значение для определения цены на торгах.

Изменение существенных условий договора, например, вида разрешенного использования или целевого назначения земельного участка, существенно влияет на результаты проведения торгов, как по составу участников, так и на формирование цены, что не может не вести к ограничению конкуренции.

В данном случае, действия сторон договора по изменению его существенных условий могут быть рассмотрены антимонопольным органом на предмет наличия в них признаков нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции;

4) заключение на новый срок (пролонгация) договоров аренды земельных участков.

Нормы, конкретизирующие возможность продления договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, изложены в пунктах 3–5 статьи 39.6 ЗК РФ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 39.6 ЗК РФ граждане и юридические лица, являющиеся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов в следующих случаях:

1) земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 13, 14 или 20 статьи 39.12 ЗК РФ);

2) земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства.

При этом, для реализации такой возможности необходимо еще и соблюдение в совокупности следующих условий, предусмотренных пунктом 4 статьи 39.6 ЗК РФ:

1) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка;

2) исключительным правом на приобретение такого земельного участка в случаях, предусмотренных ЗК РФ, другими федеральными законами, не обладает иное лицо;

3) ранее заключенный договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 46 ЗК РФ;

4) на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные подпунктами 1 - 30 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.

Актуальным является вопрос о возможности продления срока договора аренды для завершения строительства объекта.

В связи с изменениями, внесенными Законом № 171-ФЗ, пунктом 5 статьи 39.6 ЗК РФ прямо указано на возможность однократного продления договора без торгов в целях завершения строительства при условии соблюдения требований, установленных подпунктами 1 и 2 пункта 5 статьи 39.6 ЗК РФ. При этом, такое право предоставляется:

1) собственнику объекта незавершенного строительства, право собственности на который приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) собственнику объекта незавершенного строительства, в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах. Предоставление земельного участка в аренду без аукциона в соответствии с настоящим подпунктом допускается при условии, что такой земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

Действия по заключению договора аренды на новый срок без проведения торгов в нарушение указанных норм ЗК РФ могут иметь признаки нарушения статьей 15, 16 Закона о защите конкуренции;

5) нарушение требований к содержанию извещения о проведении торгов;

Требования к содержанию извещения о проведении аукциона по продаже либо на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлены в пункте 21 статьи 39.11 ЗК РФ.

Одним из часто встречающихся нарушений при проведении торгов является отсутствие в извещении технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, если предметом торгов является земельный участок, на котором разрешено строительство.

Согласно подпункту 4 пункта 3 статьи 39.11 ЗК РФ одним из этапов образования земельного участка для его предоставления в собственность либо в аренду для целей, связанных со строительством зданий, сооружений путем проведения аукциона, по инициативе органа государственной власти или органа местного самоуправления и подготовки к проведению аукциона является получение технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения.

В силу подпункта 4 пункта 21 статьи 39.11 ЗК РФ если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство здания, сооружения, извещение о проведении аукциона должно содержать сведения о технических условиях подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, предусматривающих предельную свободную мощность существующих сетей, максимальную нагрузку и сроки подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, о сроке действия технических условий, о плате за подключение (технологическое присоединение) на дату опубликования указанного извещения.

Таким образом, ЗК РФ, устанавливая порядок подготовки и организации аукционов по продаже либо на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, устанавливает обязательность размещения сведений об условиях технологического присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения.

Правилами определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2006 N 83 (далее - Правила), регламентированы порядок и сроки предоставления организацией, осуществляющей эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, технических условий по запросу органа местного самоуправления либо правообладателя земельного участка.

Согласно пункту 2 Правил под сетями инженерно-технического обеспечения следует понимать совокупность имущественных объектов, непосредственно используемых в процессе водоснабжения и водоотведения.

Следует отметить, данный пункт Правил в ранее действовавшей редакции (от 13.02.2006 № 1) устанавливал, что сети инженерно-технического обеспечения - совокупность имущественных объектов, непосредственно используемых в процессе электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения.

Вместе с тем, постановлениями Правительства Российской Федерации от 15.05.2010 № 341, от 19.06.2017 № 727 и от 05.07.2018 № 787 из Правил исключен порядок предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к электрическим сетям, сетям газораспределения и теплоснабжения. Порядок предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям газораспределения, теплоснабжения, а также электрическим сетям определен иными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

При этом частью 7 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлена обязанность организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, предоставлять технические условия без взимания платы в течение семи дней по запросам органов власти, в том числе органов местного самоуправления.

Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» сеть инженерно-технического обеспечения – совокупность трубопроводов, коммуникаций и других сооружений, предназначенных для инженерно-технического обеспечения зданий и сооружений. При этом система инженерно-технического обеспечения – одна из систем здания или сооружения, предназначенная для выполнения функций водоснабжения, канализации, отопления, вентиляции, кондиционирования воздуха, газоснабжения, электроснабжения, связи, информатизации, диспетчеризации, мусороудаления, вертикального транспорта (лифты, эскалаторы) или функций обеспечения безопасности.

Учитывая изложенное, к сетям инженерно-технического обеспечения относятся сети электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения.

Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на осуществление действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

В связи с этим отсутствие в извещении о проведении аукционов сведений о технических условиях подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения противоречит требованиям, установленным подпунктом 4 пункта 21 статьи 39.11 ЗК РФ, а также может содержать признаки нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции.