



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)
РУКОВОДИТЕЛЬ

Руководителям территориальных
органов ФАС России

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

11.01.2016 № 114/90/16

На № _____ от _____

Во исполнение пункта 25 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России, утвержденного Приказом ФАС России от 31.03.2015 № 219/15 направляются методические материалы, подготовленные по вопросу применения законодательства Российской Федерации, регулирующего земельные отношения, при рассмотрении заявлений антимонопольным органом, а также по вопросу соотношения статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) и части 1 статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации (ЛК РФ) при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства со стороны органов власти, осуществляющих полномочия по распоряжению лесными участками.

1. Изменения в земельном законодательстве

23.06.2014 под № 171-ФЗ принят Федеральный закон «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.

При рассмотрении антимонопольным органом заявлений о признаках нарушения антимонопольного законодательства разрешению подлежат вопросы равного доступа к использованию земли, реализации имущественных отношений



по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Согласно статьям 39.3 ЗК РФ, 39.6 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением закрытого перечня случаев, установленных данными статьями.

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

Статьей 39.3 ЗК РФ предусмотрены случаи продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах и без проведения торгов. При этом, данной статьей предусмотрено, что продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением десяти случаев, изложенных в пункте 2 статьи 39.3 ЗК РФ.

В соответствии со статьей 39.6 ЗК РФ предоставление земельных участков в аренду осуществляется по результатам аукционов, при этом, перечень исключений из данного общего правила состоит из тридцати трех случаев, изложенных в пункте 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

В соответствии с положениями статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) 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.

Порядок предоставления земельных участков сформулирован в статьях 39.11 — 39.13 ЗК РФ. Важно, что в действующей редакции ЗК РФ отсутствует возможность проведения конкурса в качестве возможной процедуры.

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 (далее -

официальный сайт), не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. Указанное извещение должно быть доступно для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы на сайте www.torgi.gov.ru.

Нарушение порядка проведения торгов может привести к ограничению доступа к участию в торгах и может содержать признаки нарушения статей 15, 17 Закона о защите конкуренции.

2. Изменение существенных условий договора по предоставлению земельных участков, уступка прав по таким договорам. Заключение на новый срок (продлонгация) договоров аренды земельных участков

Федеральным законом от 08.03.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» внесены существенные изменения в статью 448 ГК РФ, уточняющие возможность изменения условий договора по предоставлению земельных участков, а также возможность уступки прав по таким сделкам.

Согласно пункту 7 статьи 448 ГК РФ если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Обязательства по такому договору должны быть исполнены победителем торгов лично, если иное не установлено в соответствии с законом.

Согласно пункту 8 статьи 448 ГК РФ условия договора, заключенного по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путем проведения торгов, могут быть изменены сторонами, если это изменение не влияет на условия договора, имевшие существенное значение для определения цены на торгах, а также в иных случаях, установленных законом.

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 или дачного хозяйства.

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.

3. 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.

Вопросы предоставления мест под размещения объектов нестационарной торговли согласно пункту 1 статьи 39.36 ЗК РФ регулируются Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон № 381-ФЗ), законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены Законом № 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.

Кроме того, порядок и условия размещения объектов нестационарной торговли устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 39.36 ЗК РФ).

Между тем, по мнению ФАС России, предоставление права на размещение объекта нестационарной торговли при наличии двух и более претендентов на размещение объектов нестационарной торговли в отношении одних и тех же мест

размещения таких объектов, должно осуществляться путем проведения конкурентных процедур.

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 № 38-ФЗ «О рекламе».

Дополнительно обращаем внимание, что использование земель или земельных участков может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута при проведении инженерных изысканий, капитального или текущего ремонта линейного объекта, строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения, при осуществлении геологического изучения недр, осуществления деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда.

Согласно пункту 2 статьи 39.33 ЗК РФ использование земель или земельных участков под указанные работы осуществляется на основании разрешений уполномоченного органа.

4. Соотношение статьи 36 ЗК РФ и части 1 статьи 74 ЛК РФ

В настоящее время статья 36 ЗК РФ исключена. Вместе с тем, в виду необходимости разрешения ситуаций, возникших до 01.03.2015, разъясняем следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Лесного кодекса Российской Федерации (далее — ЛК РФ) леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий.

В соответствии со статьей 7 ЛК РФ лесным участком является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со статьями 67, 69 и 92 ЛК РФ.

Следовательно, ЛК РФ предусматривает возможность расположения лесных участков на землях иных категорий, кроме земель лесного фонда.

В силу пункта 3 статьи 6 ЛК РФ границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и

законодательством о градостроительной деятельности.

Согласно пункту 2 статьи 83 ЗК РФ границы городских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий.

В соответствии с пунктом 1 статьи 84 ЗК РФ установлением или изменением границ населенных пунктов является утверждение или изменение генерального плана городского округа, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования.

В силу статьи 8 ЛК РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Согласно пункту 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» распоряжение лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством.

Статьей 36 ЗК РФ предусмотрено, что граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с ЗК РФ, т. е. без проведения торгов.

Статьей 74 ЛК РФ устанавливается, что договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением случаев, установленных частью 3 данной статьи 74 ЛК РФ.

При этом, указанной частью 3 статьи 74 ЛК РФ не предусмотрено преимущество по приобретению земельного участка, установленное статьей 36 ЗК РФ.

Таким образом, при разрешении вопроса соотношения статьи 36 ЗК РФ и части 1 статьи 74 ЛК РФ определению подлежит принадлежность лесного участка к землям населенного пункта или к землям лесного фонда.

При этом, разрешение вопросов объема имеющихся прав у собственников зданий, сооружений, расположенных на лесных участках из земель лесного фонда, разрешается в соответствии с пунктом 1 статьи 271 ГК РФ, согласно которому собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на

земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользования предоставленным таким лицом под эту недвижимость земельным участком.

Согласно статье 272 ГК РФ при прекращении права пользования земельным участком, предоставленного собственнику находящегося на этом участке недвижимого имущества, права на недвижимость, оставленную ее собственником на земельном участке, определяются в соответствии с соглашением между собственником участка и собственником соответствующего недвижимого имущества. При отсутствии или недостижении соглашения, указанного в пункте 1 указанной статьи, последствия прекращения права пользования земельным участком определяются судом по требованию собственника земельного участка или собственника недвижимости.

Учитывая изложенное, разрешение вопросов объема имеющихся прав у собственников зданий, сооружений, расположенных на лесных участках не относится к компетенции антимонопольного органа.

Вместе с тем, дополнительно сообщаем, что ранее предусмотренное статьей 36 ЗК РФ преимущественное право владельца земельного участка в действующей редакции ЗК РФ закреплено в пункте 2 статей 39.3, 39.6 ЗК РФ, в качестве случаев, когда земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется без проведения аукциона.



И.Ю. Артемьев