



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ**

**Федеральной антимонопольной службы  
по Ярославской области**

Свободы ул., д. 46, г. Ярославль, 150000  
тел. (4852) 72-95-20, факс (4852) 32-93-71  
e-mail: to76@fas.gov.ru

24.05.2013 № 3964/06-03

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**Ответчики:**

Мэрия города Ярославля  
150000, г. Ярославль,  
ул. Андропова, 6

МКУ «Агентство по аренде  
земельных участков города Ярославля»  
150000, г. Ярославль,  
ул. Комсомольская, д. 4б.

**Заявитель:**

ЗАО «Железобетон»  
150044, г. Ярославль,  
пр-т. Октября, ГСП

**РЕШЕНИЕ**

**по делу № 06-03/05-13**

21 мая 2013 года

г. Ярославль

В полном объеме решение изготовлено 24 мая 2013 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председатель Комиссии – заместитель руководителя управления Паутов И.Г., члены Комиссии: начальник отдела контроля органов власти Гудкевич Е.В., специалист 2 разряда отдела контроля органов власти Коженков Е.В., при участии:

от МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» (далее также – Агентство, учреждение) – Сорокиной Ю.С., начальника юридического отдела (по доверенности);

от мэрии города Ярославля – Сиберзяновой К.Н., главного специалиста-юриста отдела подготовки документов по регистрации земельных участков МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» (по доверенности);

от ЗАО «Железобетон» (далее – также Общество) - Дойниковой И.В., финансового директора (по доверенности),

14786



рассмотрев дело № 06-03/05-13 по признакам нарушения МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля», мэрией города Ярославля пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

**у с т а н о в и л а :**

настоящее дело возбуждено 21.02.2013 по обращению ЗАО «Железобетон» о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля», выразившихся в незаконном отказе ЗАО «Железобетон» в выдаче разрешения на залог права аренды земельного участка с кадастровым номером 76:23:011001:650.

Определением Комиссии Ярославского УФАС России по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства от 08.05.2013 к рассмотрению дела в качестве ответчика по делу наряду с МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» привлечена мэрия города Ярославля по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в непринятии мер по разработке и утверждению правового акта, регулирующего порядок выдачи арендаторам земельных участков разрешений на залог (отказа в залоге) права аренды земельного участка.

На заседании Комиссии представитель заявителя поддержал доводы, указанные в обращении. Считает отказ в выдаче разрешения на залог права аренды земельного участка с кадастровым номером 76:23:011001:650 незаконным и необоснованным.

На основании Постановления мэра города Ярославля от 21.08.2007 № 2802 от имени города Ярославля Управление земельных ресурсов мэрии города Ярославля в лице Муниципального учреждения «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» заключило договор аренды находящегося в государственной собственности земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора № 21449-МЛ от 25 мая 2009 года с Закрытым акционерным обществом «Железобетон». Предмет договора – земельный участок с кадастровым номером 76:23:011001:650, расположенный по улице Промышленной, 2в, в Дзержинском районе города Ярославля. Вид функционального использования земельного участка арендатором: для эксплуатации нежилых помещений. Договор аренды заключен на неопределенный срок.

26 декабря 2012 года ЗАО «Железобетон» обратилось в МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» за получением согласия на залог права аренды земельного участка на котором находится производственный цех Общества. Залог права аренды земельного участка необходим Обществу в связи с передачей в залог производственного корпуса, принадлежащего ЗАО «Железобетон». Залог недвижимого имущества оформляется под кредит, который планирует получить ЗАО «Железобетон» в банке. Получение кредита Обществу необходимо для производственной деятельности, уплаты налогов, внесения арендных платежей и иных действий, связанных с предпринимательской деятельностью.



По результатам рассмотрения обращения Агентство в своем письме от 28.12.2012 № 370 отказало в залоге права аренды ЗАО «Железобетон», сославшись на наличие задолженности у последнего по договору аренды земельного участка и указало на то, что получение такого разрешения возможно после погашения задолженности по пени по вышеуказанному договору аренды. Заявитель не согласен с размером пени, выставленным к уплате со стороны Агентства. В настоящее время спор по определению размера уплаты пени решается в суде. Ранее Общество уже обращалось за согласием на залог права аренды данного земельного участка и Агентство разрешение выдало, несмотря на наличие задолженности по арендным платежам у ЗАО «Железобетон» (разрешение № 991 на залог права аренды земельного участка от 12.07.2010 № 1630 присутствует в материалах дела). В настоящее время задолженности по арендной плате у Общества нет.

Представитель Агентства нарушение антимонопольного законодательства не признал и пояснил следующее.

Согласно пункту 5 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации арендатор вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется.

Пунктом 2.3.6 договора № 21449-МЛ аренды находящегося в государственной собственности земельного участка со множественностью лиц на стороне арендатора предусмотрено право арендатора передать с письменного согласия арендодателя без заключения нового договора аренды свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права в залог в пределах срока договора аренды земельного участка.

Отказ ЗАО «Железобетон» в выдаче разрешения на залог права аренды был обусловлен тем, что имеется непогашенная задолженность по пени. Указанные денежные средства должны поступить в соответствующий бюджет, обязанность по их оплате лежит на ЗАО «Железобетон».

Пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» говорит о необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

С учетом того, что для передачи имущества в залог требуется согласие МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля», необоснованность в контексте пункта 2 части 1 статьи 15 может быть доказана или не доказана лишь путем применения статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Так, согласно пункту 1 указанной статьи не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу,



действуя в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление прав (злоупотребление правом). Никакого намерения причинить вред ЗАО «Железобетон» у Агентства не имелось, целью отказа в предоставлении разрешения на залог права аренды было исполнение обязанности Агентства по принятию мер по полному и своевременному поступлению арендных платежей (пункт 2.2 Устава Агентства).

Поэтому назвать действия Агентства по исполнению своих обязанностей исключительно причиняющими вред другому лицу или недобросовестным осуществлением гражданских прав вряд ли возможно, а следовательно, нельзя такие действия назвать необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Представитель мэрии города Ярославля нарушение антимонопольного законодательства также не признал и пояснил следующее. Принятие правового акта, регулирующего порядок выдачи арендаторам земельных участков разрешений на залог (отказ в залоге) права аренды земельного участка, не требуется.

Залог является институтом гражданского законодательства. Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. В законодательстве отсутствует нормативный акт, обязывающий орган местного самоуправления принять правовой акт по рассматриваемому вопросу.

Залог земельного участка регулируется параграфом 3 главы 23 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Федеральным законом «Об ипотеке». Вопросы рассмотрения заявлений урегулированы Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Таким образом, принятие правового акта не требуется.

В силу пункта 1 статьи 5, пункта 4 статьи 6, пункта 1.1 статьи 62 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости) по договору об ипотеке может быть заложено недвижимое имущество, используемое в предпринимательской деятельности, а также право аренды на земельный участок в пределах срока договора аренды с согласия собственника земельного участка. В судебной практике согласие арендодателя трактуется как его право.

В законодательстве отсутствует перечень условий, в соответствии с которыми орган местного самоуправления отказывает в ипотеке арендованного земельного участка.

Принимая решение, Комиссия исходит из следующего.

Исходя из сложившейся практики, хозяйствующие субъекты обращаются за выдачей разрешений на залог права аренды в Агентство. На заседании Комиссии представитель Агентства подтвердил, что разрешения на залог права аренды выдаются арендаторам земельных участков муниципальным казенным учреждением «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля».



Принятие решения о выдаче разрешения на залог права аренды осуществляется Агентством самостоятельно без участия Управления земельных ресурсов мэрии города Ярославля как арендодателя. В Управление земельных ресурсов мэрии города Ярославля не направляется информация о намерении арендатора передать арендуемое имущество в залог ни арендаторами, ни Агентством.

Решением муниципалитета г. Ярославля № 151 от 14.11.2005 "О порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Ярославля" утверждено Положение о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Ярославля.

Положение о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Ярославля (далее - Положение) разработано в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", иными федеральными законами, регулирующими отношения собственности, Уставом города Ярославля и распространяется на отношения, возникающие при управлении и распоряжении объектами муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В соответствии с пунктами 10.1, 10.2 Положения залог муниципального имущества допускается в случаях, не противоречащих законодательству Российской Федерации, для обеспечения обязательств города Ярославля, физических или юридических лиц перед третьими лицами полностью или частично. Залогодателем муниципального имущества от имени города Ярославля выступает уполномоченное структурное подразделение мэрии.

На основании решения муниципалитета г. Ярославля от 07.06.2006 № 262 "О реорганизации комитета по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля» (вместе с "Положением о комитете по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля", "Положением об управлении земельных ресурсов мэрии города Ярославля") Управление земельных ресурсов мэрии города Ярославля (далее - Управление) является структурным подразделением мэрии города Ярославля, осуществляющим полномочия мэрии города Ярославля в области земельных отношений (пункт 1.1).

Основными задачами Управления являются:

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена и распоряжение которыми осуществляется органами городского самоуправления; изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах города для муниципальных нужд.

- осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории города.

В целях выполнения возложенных на него задач Управление выступает от имени города Ярославля арендодателем земельных участков, продавцом земельных участков или права на заключение договора аренды таких земельных участков (пункт 3.5); организует, координирует и контролирует деятельность МКУ "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля" в части:

- заключения МКУ "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля" договоров аренды земельных участков от лица Управления;
- ведения реестра договоров аренды земельных участков;



- организации взыскания арендной платы;
- иных вопросов деятельности МКУ "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля" (пункт 3.6)

Частью 2 статьи 615 Гражданского Кодекса Российской Федерации установлено, что Арендатор вправе **с согласия арендодателя** сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять арендованное имущество в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, если иное не установлено настоящим Кодексом, другим законом или иными правовыми актами. В указанных случаях, за исключением перенайма, ответственным по договору перед арендодателем остается арендатор.

В договоре аренды, находящегося в государственной собственности земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора № 21449-МЛ от 25 мая 2009 года, заключенном на основании постановления мэра города Ярославля от 21.08.2007 № 2802 Управление земельных ресурсов мэрии города Ярославля выступает как арендодатель. В соответствии с вышеуказанной нормой Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 5.5 Положения о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Ярославля, пунктом 2.3.6 договора аренды № 21449-МЛ арендатор имеет право передавать с письменного согласия арендодателя без заключения нового договора аренды свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка, при этом ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем (за исключением передачи арендных прав в залог) становится новый арендатор земельного участка.

МКУ «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» создано постановлением мэра города Ярославля от 29.05.2006 № 1997 «О создании муниципального учреждения «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля», для осуществления деятельности некоммерческого характера в сфере земельных отношений в соответствии с законодательством Российской Федерации, Ярославской области, муниципальными правовыми актами и Уставом казенного учреждения.

В силу Устава Агентства основной целью и предметом деятельности казенного учреждения является реализация на территории города совместно с заинтересованными юридическими и физическими лицами принятых в уставленном порядке решений по вопросам аренды земельных участков, заключение договоров аренды земельных участков от лица Управления земельных ресурсов мэрии города Ярославля. Видами деятельности Агентства согласно Уставу являются:

- организация оформления, подписания, учета и сопровождения договоров аренды земельных участков, а также учета, контроля арендных платежей;
- принятие мер по полному и своевременному поступлению арендных платежей, осуществление мероприятий по начислению и взиманию денежных



средств за фактическое использование земельных участков, распоряжение которыми осуществляется органами городского самоуправления;

-осуществление контроля за использованием арендуемых земель юридическими и физическими лицами;

-участие в осуществлении муниципального земельного контроля за использованием земель на территории города;

- оформление и ведение учета выдачи договоров аренды земельных участков;

-ведение информационного и консультативно-справочного обеспечения по указанным вопросам.

Агентство не вправе осуществлять виды деятельности, не предусмотренные его Уставом.

Анализ установленных для Агентства видов деятельности позволяет сделать вывод о том, что данное учреждение создано для исполнения технических функций, решения организационных вопросов, осуществлению мероприятий по реализации полномочий органа местного самоуправления по управлению, распоряжению муниципальным имуществом.

Данный вывод подтверждается положениями пунктов 9, 10 Постановления мэра г. Ярославля от 18.10.2006 № 3678 "О порядке оформления договоров аренды земельных участков" (далее – Постановление). Оформление договоров аренды производится муниципальным казенным учреждением "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля", которое действует от лица управления земельных ресурсов мэрии. Принятые постановления мэрии города Ярославля о предоставлении земельного участка в аренду в необходимом количестве экземпляров направляются управлением делами мэрии в муниципальное казенное учреждение "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля", которое производит необходимые мероприятия, связанные с заключением договора аренды (в том числе уведомляет арендатора по телефонному номеру, указанному в заявлении об оформлении прав на земельный участок, поданном в управление земельных ресурсов мэрии города Ярославля, выдает арендатору необходимое количество экземпляров постановления мэрии о предоставлении земельного участка в аренду).

В случае нарушения срока внесения арендной платы муниципальное казенное учреждение "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля" незамедлительно организует мероприятия по обеспечению погашения задолженности, в том числе путем направления телефонограмм, письменных требований о погашении задолженности, осуществления взаимодействия с другими структурными подразделениями мэрии. В случае безрезультатности указанных мероприятий муниципальное казенное учреждение "Агентство по аренде земельных участков города Ярославля" организует направление искового заявления в суд или арбитражный суд (пункт 10 Постановления).

Учитывая данные нормы, Комиссия считает, что отказ в выдаче разрешения на залог права аренды арендуемого ЗАО «Железобетон» имущества (выданный без согласия арендодателя с превышением установленным Агентству полномочий) не может рассматриваться как правовой механизм понуждения арендатора к уплате задолженности по пеням, размер которых, согласно представленным в деле документам, не согласован сторонами, является предметом гражданско-правового спора.



Таким образом, МКУ «Агентство по аренде земельных участков мэрии города Ярославля», исходя из его Устава, не вправе осуществлять полномочия по принятию решений о согласии либо отказе в даче согласия на залог права аренды, так как Агентство не является Арендодателем по договорам аренды земельных участков.

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

**В связи с вышеизложенным в действиях муниципального казенного учреждения «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» Комиссией установлено нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившееся в превышении установленных полномочий по принятию решений о даче согласия на залог права аренды земельных участков арендаторам земельных участков, отказов в даче согласия на залог права аренды земельных участков арендаторам земельных участков, что препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.**

Таким образом, принятие решения с выдачей соответствующего документа о согласии или об отказе в выдаче разрешения на залог права аренды земельных участков арендаторам земельных участков по запросу заявителя (арендатора) находится в пределах полномочий Управления земельных ресурсов мэрии города Ярославля, в соответствии с выполняемыми им функциями органа местного самоуправления по управлению и распоряжению земельными участками (при этом Комиссия полагает, что **оформление** таких разрешений может быть возложено на Агентство по аналогии с процедурой заключения договоров аренды).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований является муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления.

Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа отнесено Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" **к вопросам местного значения** (пункт 3 статьи 16).

В части 1 статьи 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» указано, что предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами. В силу статьи 2 того же Закона административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.



В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено, что какой-либо правовой акт, регулирующий порядок выдачи разрешения арендаторам на залог арендных прав на земельный участок и оформления такого разрешения отсутствует. Критерии отказа также никаким правовым актом не установлены.

Агентство при даче согласия руководствовалось следующими, не закрепленными ни в каком-либо правовом акте основаниями (критериями) для принятия решения о даче согласия или об отказе в даче такого согласия на залог права аренды:

- надлежащее исполнение условий договора (отсутствие задолженности);
- отсутствие зарегистрированных прав на земельный участок третьих лиц;
- отсутствие ограничения права на земельный участок.

Отсутствие правового акта, регулирующего порядок выдачи арендаторам земельных участков разрешений на залог (отказа в залоге) права аренды земельного участка, в том числе основания (критерии) отказа в залоге допускает возможность неравного, дифференцированного подхода к хозяйствующим субъектам, возможность добавления иных критериев отказа в выдаче разрешений на залог права аренды земельного участка. Арендаторы не имеют сведений о том, при наличии каких условий возможно получение разрешения, а в каких случаях им будет отказано, не могут планировать свою деятельность.

Исходя из изложенных обстоятельств и приведенных выше правовых норм, Комиссия считает, что Мэрия города Ярославля должна была предпринять меры по принятию муниципального правового акта, регулирующего порядок выдачи арендаторам земельных участков разрешений на залог (отказа в залоге) права аренды земельного участка.

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

**В связи с вышеизложенным, в действиях Мэрии города Ярославля установлены нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившееся:**

- **в ненадлежащем исполнении полномочий органа местного самоуправления и обязанностей арендодателя по договорам аренды земельных участков по выдаче разрешений на залог (отказа в залоге) права аренды земельных участков;**
- **непринятии мер по принятию муниципального правового акта, регулирующего порядок выдачи арендаторам земельных участков разрешений на залог (отказа в залоге) права аренды земельного участка.**

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

**р е ш и л а:**



1. Признать Муниципальное казенное учреждение «Агентство по аренде земельных участков города Ярославля» нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать Мэрию города Ярославля нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Выдать Мэрии города Ярославля предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

4. Направить материалы дела уполномоченному должностному лицу Ярославского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии



И.Г. Паутов

Члены Комиссии



Е.В. Гудкевич

Е.В. Коженков