

## Проблемы совершенствования земельного законодательства в целях обеспечения защиты конкуренции

**З. Х. Акбашева,**

Уфимский государственный  
нефтяной технический  
университет,  
ФАС России

### Аннотация

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования в сфере земельных отношений и строительства во взаимосвязи с охраняемыми законом интересами защиты конкуренции. Исследована соответствующая правоприменительная, в том числе судебная, практика территориальных органов ФАС России. Выявлен ряд недостатков действующего земельного законодательства, провоцирующих нарушение антимонопольного законодательства. Сделан вывод о необходимости законодательного решения проблемы.

**Ключевые слова:** *Земельный кодекс, антимонопольный контроль, земельные отношения, строительство, конкурс, конкуренция, муниципальные образования.*

## Problems of improvement of land legislation in order to ensure the protection of competition

**Z. H. Akbasheva,**

Ufa State Oil Technology University,  
Federal Antimonopoly Service,  
Russia

### Annotation

The article deals with the problems of legal regulation in the field of land relations and construction in conjunction with the legally protected interests of competition protection. The corresponding law-enforcement, including judicial, practice of territorial authorities of FAS of Russia is investigated. Shortcomings of the current land legislation provoking violation of the antimonopoly legislation are revealed. The conclusion is made about the necessity of legislative solution of the problem.

**Keywords:** *the Land Code, antitrust control, land relations, construction, contest, competition, municipalities.*

Совершенствование антимонопольного контроля в сфере земельных отношений и строительства, в том числе мер ответственности за нарушение антимонопольных требований, входит в число стратегических приоритетов ФАС России [1]. Вопросы такого контроля неоднократно становились предметом внимания высшей судебной инстанции [2, 3], ученых в области административного, земельного и конкурентного права [4, 5].

С вступлением в силу Федерального закона № 171-ФЗ от 23 июня 2014 г. «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] процедуры предоставления земельных участков стали более «прозрачными». Вместе с тем проведенный автором анализ показывает, что в действующем на сегодня Земельном кодексе Российской Федерации (далее — ЗК РФ) [7] по-прежнему сохраняются нормы, позволяющие органам государственной власти и местного самоуправления предоставлять необоснованные преимущества отдельным субъектам и выделять им земельные участки в нарушение стандартных конкурентных процедур.

УФАС по Республике Башкортостан в декабре 2016 г. рассматривало дело, возбужденное по ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) [8] в отношении администрации муниципального района Республики Башкортостан и хозяйствующего субъекта по факту предоставления земельного участка в собственность для строительства многоквартирных жилых домов без соблюдения конкурсных процедур путем незаконного перераспределения земельных участков.

Согласно ч. 1 ст. 39.28 ЗК РФ допускается перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Вместе с тем в соответствии с ч. 1 ст. 11.7 ЗК РФ при перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается. При перераспределении земель и земельного участка существование исходного земельного участка прекращается и образуется новый земельный участок.

Из содержания данных норм следует, что при перераспределении двух земельных участков, один из которых находится в муниципальной собственности, второй — в частной собственности, должно образоваться два новых земельных участка, один из которых будет находиться в собственности муниципалитета, второй — в частной собственности, т.е. в этом случае происходит уточнение границ.

В рассматриваемом случае хозяйствующему субъекту на правах аренды принадлежало 2 участка с разрешенным использованием «для размещения производственной базы (мельница)», на которых были расположены помещения мельничного комплекса, находящиеся в собственности хозяйствующего субъекта. Согласно пояснениям администрации муниципального района, свидетельским показаниям, мельничный комплекс как производственное предприятие не функционировал, территория бывшего мельничного комплекса превратилась в источник повышенной опасности. Как собственник помещений, хозяйствующий субъект оформил земельные участки в собственность. После этого между администрацией муниципального района и хозяйствующим субъектом было заключено соглашение о перераспределении земельных участков, находящихся в собственности хозяйствующего субъекта и муниципального района, в результате которого территория всех трех участков перешла в собственность хозяйствующего субъекта.

После процедуры перераспределения разрешенное использование участков было изменено на «для строительства малоэтажных многоквартирных жилых домов».

Следует отметить, что до рассмотрения этого дела УФАС по Республике Башкортостан стороны на протяжении нескольких лет осуществляли действия, направленные на предоставление хозяйствующему субъекту

земельных участков под строительство многоквартирных домов без *соблюдения конкурентных процедур*.

Так, за полтора года до перераспределения земельных участков решением администрации муниципального района был изменен статус зоны для данных участков на зону «Ж-2» (зона многоквартирной малоэтажной застройки секционными и блокированными жилыми домами) и хозяйствующему субъекту было *разрешено* произвести разработку проекта планировки и проекта межевания территории для строительства многоквартирных трехэтажных жилых домов.

Предвидя наступление негативных последствий названного решения администрации муниципального района хозяйствующий субъект обратился в УФАС по Республике Башкортостан с жалобой, на основании которой было возбуждено дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства по ст. 16 Закона о защите конкуренции. Однако в связи с тем, что УФАС не удалось собрать достаточных доказательств, подтверждающих факт нарушения законодательства (соответствующие земельные участки на момент рассмотрения дела еще не были предоставлены), дело было прекращено.

На наш взгляд, в рассматриваемом случае администрация муниципального района под видом перераспределения земельных участков фактически предоставила хозяйствующему субъекту земельные участки в собственность без проведения торгов.

Вопросы изменения вида разрешенного использования на более выгодный, приносящий больший доход, сегодня уже привычно воспринимаются как относящиеся к сфере антимонопольного контроля. Тем не менее, по мнению автора, и изменение противоположного характера также может влиять на конкуренцию.

Изменение вида разрешенного использования земельного участка на «для размещения индивидуального жилого дома» в связи с переводом объекта недвижимого имущества из категории «нежилые помещения» в «жилые», на наш взгляд, может рассматриваться как форма ограничения конкуренции.

В рассматривавшем УФАС по Республике Башкортостан в 2016 г. деле органом местного самоуправления хозяйствующему субъекту были выделены земельные участки для строительства гостиницы и магазина. После завершения строительства и регистрации построенных объектов в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним собственники помещений обратились в орган местного самоуправления с заявлениями о признании построек жилыми помещениями. С учетом этого заявления вид разрешенного использования соответствующего земельного участка также должен был быть изменен на «для обслуживания или размещения индивидуального жилого дома». При этом весь земельный участок, предоставленный для строительства гостиницы или магазина, должен оставаться за собственником помещения. В связи с этим земельный участок, предоставленный для

осуществления предпринимательской деятельности, как составляющая конкурентного товарного рынка выпадает.

По смыслу новой редакции ст. 39.20 ЗК РФ каждый собственник объектов недвижимости обладает исключительным правом на приобретение земельного участка, на котором расположен этот объект и который необходим для его эксплуатации.

В соответствии с ч. 4 ст. 22 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) [9], если нежилое помещение отвечает требованиям, установленным Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее — Постановление № 47) [10], или имеется возможность обеспечить соответствие такого помещения установленным требованиям, если право собственности на такое помещение не обременено правами каких-либо лиц, перевод нежилого помещения в жилое помещение допускается.

Согласно абз. 7 п. 7 Постановления № 47 решение о признании помещения жилым помещением принимается органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Вместе с тем на основании ч. 1 ст. 239 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) [11] администрация вправе изъять часть земельного участка, не занятого зданием, сооружением, в связи с ненадлежащим использованием земли. Аналогичной позиции придерживаются суды РФ [12].

То есть часть земельного участка, предоставленного изначально для осуществления предпринимательской деятельности, которая не используется для обслуживания индивидуального жилого дома после изменения вида разрешенного использования, должна быть изъята.

Таким образом, принятие решения относительно наличия нарушения антимонопольного законодательства в действиях властного органа должно осуществляться только по факту принятого органом решения и фактического использования разделенного участка.

Согласно рассмотренному Челябинским УФАС России делу № 96-07/15 от 24 августа 2016 г., в печатном издании «Вечерний Челябинск» была опубликована информация о поступившем от хозяйствующего субъекта заявлении о формировании земельного участка для строительства административного бытового здания, который в дальнейшем был предоставлен заявителю без конкурса. Имея разрешение на использование земельного участка для строительства административного бытового здания, хозяйствующий субъект построил здание спецучреждения для размещения лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. В последующем данное здание было выкуплено *также без конкурса* в соответствии со ст. 93 Федераль-

ного закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) [13] Министерством строительства и инфраструктуры Челябинской области. На наш взгляд, в случае если бы на строительство здания спецучреждения был объявлен конкурс, то не было бы необходимости использовать пробелы ЗК РФ. Челябинское УФАС России признало соответствующее соглашение нарушением п. 4 ст. 16 ФЗ-135 «О защите конкуренции», что было поддержано всеми судебными инстанциями.

Антиконкурентным потенциалом, способным оказать негативное влияние на развитие конкуренции на рынке жилищного строительства, на наш взгляд, обладает новая редакция пп. 15 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ.

Данная норма предусматривает право некоммерческих организаций, созданных субъектом РФ, на получение земельного участка в безвозмездное пользование в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, реализация которого в некоторых случаях может приводить к ограничению конкуренции на рынке строительства социального жилья.

Среди нововведений отметим существенное расширение перечня случаев и лиц, имеющих право на получение земельных участков в безвозмездное пользование.

Согласно пп. 15 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ земельные участки предоставляются в безвозмездное пользование некоммерческим организациям, предусмотренным законом субъекта РФ и созданным субъектом РФ в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определенных федеральным законом, указом Президента РФ, нормативным правовым актом Правительства РФ, законом субъекта РФ, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства.

Данное положение направлено на реализацию мер по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 [14].

Однако анализ практики показывает, что предоставление земельных участков без проведения аукционов может ограничивать конкуренцию.

По заявлению ФАС России Арбитражный суд признал недействующей ч. 1<sup>1</sup> ст. 10 Закона Республики Башкортостан от 05.01.2004 № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», отметив, что положения данной статьи ограничивают конкуренцию среди субъектов строительного рынка (дело № А07-23741/2013). УФАС по Республике Башкортостан удалось отстоять позицию о нарушении Правительством Республики Башкортостан ч. 1 ст. 15 закона «О защите конкуренции» в виде издания ограничивающих конкуренцию постановления № 254 (дело № А40-15894/2013) и постановления № 615 «О порядке бесплатного предоставления земельных

участков под жилищное строительство социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан» (дело № А07-16360/2014).

При рассмотрении данного дела было установлено, что на территории Республики Башкортостан зарегистрирована только одна социально ориентированная некоммерческая организация, созданная ГУП Республики Башкортостан, — Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан. УФАС по Республике Башкортостан было доказано, что в связи с тем, что на территории республики зарегистрирована только одна такая некоммерческая организация, указание Правительства РБ на то, что земельные участки предоставляются по конкурсу, само по себе не могло обеспечить конкуренцию среди организаций, обладающих специальным статусом, поскольку таким статусом на день вступления в силу соответствующих решений обладала лишь одна организация. На практике иные участники строительного рынка заключали с Фондом строительства социального жилья Республики Башкортостан договор субподряда, поскольку сам Фонд не осуществлял строительство. Это позволяло Фонду заключать договоры субподряда на кабальных для субподрядных организаций условиях, навязывать строительным организациям продавцов строительных материалов и цену их покупки.

В результате соответствующий рынок строительства был уничтожен. Таким образом, рассматриваемая норма ЗК РФ провоцирует нарушение прав и законных интересов хозяйствующих субъектов путем создания дискриминационных условий для ведения бизнеса, позволяет предоставлять различные необоснованные преимущества отдельным субъектам предпринимательства и тем самым ограничивать конкуренцию.

Рассмотренные недостатки действующего земельного законодательства, на наш взгляд, целесообразно устранить самому законодателю, не перекладывая бремя ответственности за исправление ситуации на Верховный Суд Российской Федерации, который обладает полномочиями давать разъяснения лишь по практике применения законодательства. ■

## Литература

1. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013—2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013). П. 2.1.10 // <http://www.fas.gov.ru> (Дата обращения: 23.11.2018).
2. Определение Верховного Суда РФ от 22.11.2016 по делу № 305-КГ16-3100, А40-18305/2015 // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (Дата обращения: 23.11.2018).

3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017) (ред. от 26.04.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1, 2, 3.
4. Мухин А.Н. Антимонопольное регулирование в сфере предоставления земельных участков под жилищную застройку // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2008. № 3.
5. Шарно О.И., Фролов С.А. К вопросу о тенденциях правового регулирования предоставления земельных участков под строительство // Legal concept. 2017. Т. 16. № 4. С. 100—104.
6. Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
8. Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.
9. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
10. Собрание законодательства РФ. 06.02.2006. № 6. Ст. 702.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
12. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.08.2015 № Ф03-2748/2015 по делу № 451-20586/2013 // <http://www.garant.ru> (Дата обращения: 23.11.2018).
13. Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.
14. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 7 мая 2012 г. № 19. Ст. 2337.

## Сведения об авторе

**Акбашева Зүльфира Хабибулловна:** кандидат экономических наук, заслуженный экономист Республики Башкортостан, советник Управления государственной службы ФАС России, профессор Уфимского государственного нефтяного технического университета

### Контактная информация:

Адрес: 450062, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Космонавтов, д. 1

Тел.: +7 (347) 276-40-50

E-mail: akbasheva@fas.gov.ru