

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 301-ЭС25-9438

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А38-1153/2024

Резолютивная часть определения объявлена 14 января 2026 г.

Полный текст определения изготовлен 19 января 2026 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Якимова А.А.,  
судей Завьяловой Т.В., Антоновой М.К.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл на решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 6 декабря 2024 г., постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 6 марта 2025 г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 июня 2025 г. по делу № А38-1153/2024 по заявлению Шаймардановой Надежды Анатольевны к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл о признании недействительными решения от 27 декабря 2023 г. по делу № 012/10/18.1-1122/2023 и предписания об устранении нарушений законодательства.

В судебном заседании приняли участие:

представитель Шаймардановой Надежды Анатольевны Целищев А.А. (по нотариальной доверенности от 20 ноября 2023 г. № 12/29-н/12-2023-1-2740);

представители Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл: Савостина Е.В. (по доверенности от 29 декабря 2025 г.

№ 01-13/22), Бастраков А.В. (по доверенности от 12 января 2026 г. № 01-13/3).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Якимова А.А., объяснения представителя заявителя, возражавшего против доводов кассационной жалобы, и представителей заинтересованного лица, поддержавших кассационную жалобу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

индивидуальный предприниматель Шаймарданова Надежда Анатольевна (далее – ИП Шаймарданова Н.А.) обратилась в Арбитражный суд Республики Марий Эл с заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл (далее – Марийское УФАС России, управление) от 27 декабря 2023 г. по делу № 012/10/18.1-1122/2023 и предписания об устранении нарушений законодательства.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Медведевская городская администрация Медведевского муниципального района Республики Марий Эл (далее – Медведевская городская администрация, администрация) и Фарян Елена Александровна.

Решением Арбитражного суда Республики Марий Эл от 6 декабря 2024 г., оставленным без изменения постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 6 марта 2025 г. и постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 июня 2025 г., требования удовлетворены.

Марийское УФАС России обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на указанные судебные акты, считая, что судами допущены существенные нарушения норм материального и процессуального права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2025 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита

охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации; далее – АПК РФ).

Как следует из судебных актов и подтверждается материалами дела, рассмотрев жалобу Фарян Е.А., подавшей заявку на участие в аукционе на заключение договора аренды земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, с кадастровым номером 12:04:0870112:299, площадью 322 м<sup>2</sup>, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенное использование – магазины, расположенного по адресу: Республика Марий Эл, Медведевский муниципальный район, поселок городского типа Медведево (извещение № 22000036040000000029), Марийское УФАС России приняло решение от 27 декабря 2023 г. по делу № 01/10/18.1-1122/2023.

Данным решением управление признало жалобу Фарян Е.А. обоснованной, так как установило в действиях Медведевской городской администрации, являвшейся организатором торгов, нарушение подпункта 8 пункта 8 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), поскольку при объявлении аукциона не учтено, что на земельном участке находится летняя веранда, являющаяся пристроем к зданию, располагающемуся на соседнем участке.

Предписанием от 27 декабря 2023 г. по делу № 01/10/18.1-1122/2023 управление возложило на администрацию обязанность в срок до 10 февраля 2024 г. устранить нарушение путем отмены аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, в случае необходимости провести аукцион заново в соответствии с действующим законодательством.

Предписание Марийского УФАС России исполнено, постановлением Медведевской городской администрации от 10 января 2024 г. № 2 аукцион отменен.

Признавая решение и предписание не соответствующими действующему законодательству, суды руководствовались статьями 39<sup>6</sup>, 39<sup>11</sup>, 39<sup>33</sup>, 39<sup>36</sup> Земельного кодекса, статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 10<sup>2</sup> статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», и исходили из того, что размещенное на земельном участке с кадастровым номером 12:04:0870112:299 сооружение не обладает признаками объекта капитального строительства (недвижимого объекта), является нестационарным торговым объектом, включено в этом качестве в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «Медведевское городское поселение»,

утвержденную постановлением администрации муниципального образования «Медведевское городское поселение» от 21 апреля 2020 г. № 93 (далее – Схема), и в соответствии с действующим законодательством наличие такого сооружения не является препятствием к выставлению земельного участка на торги.

Между тем судами не учтено следующее.

Федеральный закон от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), цели которого направлены на обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиту конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона), предусматривает право антимонопольного органа рассматривать жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов (пункт 1 части 1 статьи 18<sup>1</sup>, пункт 4<sup>2</sup> части 1 статьи 23 Закона).

В пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» обращено внимание судов на то, что наличие в законах, имеющих цели, предмет и сферу действия, отличные от целей, предмета и сферы действия Закона о защите конкуренции, отдельных положений, которые направлены на обеспечение конкуренции, либо положений, соблюдение которых находится в сфере полномочий по контролю за соблюдением антимонопольных требований, не означает, что соответствующий нормативный правовой акт как таковой относится к законодательству, регулирующему отношения в сфере защиты конкуренции. В частности, Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» имеет более широкий предмет регулирования, чем Закон о защите конкуренции, однако в части тех норм, которые направлены на обеспечение единства экономического пространства в Российской Федерации посредством установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности, развития торговой деятельности с учетом антимонопольных требований в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, может быть отнесен к актам антимонопольного законодательства (части 2 и 3 статьи 1 указанного Закона).

В связи с этим при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного

законодательства и квалификации нарушения со ссылкой на соответствующие акты законодательства и об определении границ компетенции антимонопольного органа судам в соответствии с частью 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции в каждом случае необходимо оценивать, относятся ли непосредственно применяемые нормативные положения к антимонопольным требованиям, предъявляемым к участникам оборота, в частности направлены ли соответствующие нормы на защиту конкуренции на товарных рынках, в том числе на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Пунктом 1 статьи 39<sup>6</sup> Земельного кодекса закреплено правило, согласно которому договор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, при отсутствии исключений, предусмотренных пунктом 2 данной статьи, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона.

Таким образом, по общему правилу проведение торгов на предоставление права аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, является обязательным.

Исходя из указанных законоположений во взаимосвязи с пунктом 1 части 1 статьи 18<sup>1</sup>, пунктом 4<sup>2</sup> части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, антимонопольному органу предоставлено право на осуществление контроля за такими торгами, которое состоит в проверке соответствия действий организатора торгов, аукционной комиссии требованиям законодательства и выявлении нарушений, которые оказывают непосредственное влияние на состояние конкуренции между участниками торгов, в том числе ведут к ограничению их числа, создают преимущества одним участникам перед другими, снижают инвестиционную и коммерческую привлекательность земельного участка, в том числе путем сокрытия существенной для этого информации о предмете торгов, и возможность извлечения публичным образованием максимальной выгоды от передачи его в аренду.

В настоящем деле суды, квалифицировав строение, расположенное на земельном участке, в качестве нестационарного торгового объекта, пришли к выводу, что ограничения к выставлению его на торги, предусмотренные подпунктом 8 пункта 8 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса, отсутствуют, а в качестве нарушения со стороны администрации антимонопольным органом фактически вменено сокрытие информации о наличии такого объекта при описании предмета торгов в аукционной документации.

Согласно подпункту 8 пункта 8 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона, если на нем расположены

здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам, за исключением ряда случаев, когда возможно выставление на торги участка с обременением.

Статьей 39<sup>36</sup> Земельного кодекса регулируются вопросы использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Однако положения подпункта 8 пункта 8 статьи 39<sup>11</sup>, статьи 39<sup>36</sup> Земельного кодекса не подлежат истолкованию как допускающие выставление земельного участка на торги земельного участка при сокрытии о нахождении на нем объектов, размещение которых осуществлялось без соблюдения требований действующего законодательства.

Из материалов дела следует, что постановлением администрации муниципального образования «Медведевское городское поселение» от 21 апреля 2020 г. № 93 утвержден Порядок размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «Медведевское городское поселение» (т. 2, л.д. 48-49; далее – Порядок).

Согласно пункту 2.4 данного Порядка разработка Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «Медведевское городское поселение» осуществляется на основании результатов инвентаризации размещенных нестационарных торговых объектов и объектов, установка и размещение которых были разрешены (согласованы или иным способом санкционированы) до принятия решения о разработке схемы (далее – размещенные нестационарные торговые объекты).

В соответствии с пунктом 2.6 Порядка в Схему включаются размещенные нестационарные торговые объекты, определенные по результатам инвентаризации, и нестационарные торговые объекты, планируемые к размещению.

20 апреля 2020 г. администрация без проведения конкурентных процедур заключила с индивидуальным предпринимателем Сагиевой Лилией Александровной (далее – ИП Сагиева Л.А.) договор № 01/20 аренды площадки общей площадью 100 м<sup>2</sup>, расположенной по адресу: Республика Марий Эл, Медведевский район, поселок городского типа Медведево, ул. Советская, в 5 м восточнее дома № 14, для размещения летней веранды (т. 2, л.д. 46-47).

Указанный объект, как установлено по делу, включен в Схему.

Марийское УФАС России, рассмотрев заявление прокуратуры Медведевского района, усмотрела в действиях Медведевской городской

администрации при заключении с ИП Сагиевой Л.А. указанного договора аренды признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем выдало администрации предупреждение от 9 сентября 2021 г. № 012/01/15-810/2021.

Решением Марийского УФАС России от 4 июля 2022 г. по делу № 012/01/15-1051/2021 в действиях Медведевской городской администрации признано нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в заключении договора аренды площадки от 20 апреля 2020 г. № 01/20 с ИП Сагиевой Л.А. без проведения конкурсных процедур.

По делу № А38-1312/2022 администрация обратилась с иском к ИП Сагиевой Л.А. о признании недействительным договора аренды от 20 апреля 2020 № 10/20 и применении последствий недействительности сделки, в ходе рассмотрения которого судами было установлено, что к зданию кафе, собственником которого до 2 августа 2023 г. являлась ИП Сагиева Л.А., а после указанной даты – ИП Шаймарданова Н.А., пристроена летняя веранда, располагающаяся на выставленном на торги земельном участке.

Администрацией 14 июня 2023 г. образован и поставлен на государственный кадастровый учет земельный участок с кадастровым номером 12:04:0870112:299, конфигурация которого включает в том числе земельный участок под площадкой летней веранды, названной нестационарным торговым объектом. 5 сентября 2023 г. оспариваемый договор аренды от 20 апреля 2020 г. № 01/20 расторгнут, однако площадка арендодателю не возвращена.

Таким образом, решением управления от 4 июля 2022 г. по делу № 012/01/15-1051/2021 установлено, что под летнюю веранду как нестационарный торговый объект договором аренды от 20 апреля 2020 г. была предоставлена площадка в нарушение порядка предоставления с нарушением антимонопольных требований, поэтому договор аренды № 01/20 является сделкой, совершенной с нарушением законодательства, направленного на предоставление мест для размещения нестационарных торговых объектов на конкурентных началах.

Для видимости устранения этих нарушений администрация сформировала спорный земельный участок и извещением № 22000036040000000029 выставила его на аукцион, не указав о нахождении на нем летней веранды, правовая судьба которой не определена.

Данное действие непосредственным образом влияет на конкуренцию при проведении аукциона, поскольку на победителя торгов – потенциального арендатора – возлагается бремя урегулирования взаимоотношений с владельцем летней веранды и объекта, к которому она пристроена, что ограничило круг реальных участников аукциона (из допущенных на аукцион 11

заявок участие приняли 3 участника), а победитель predetermined в виде фактически владеющего указанными объектами лица или аффилированного с ним.

В частности, из материалов дела следует, что к участию в аукционе допущено одиннадцать участников (протокол о признании претендентов участниками от 7 декабря 2023 г.; т. 1, л.д. 76-78), ценовые предложения поданы тремя участниками, в числе которых ИП Шаймарданова Н.А., Сагиева Л.А., их заявкам присвоены соответственно номера 1 и 2 (протокол подведения итогов от 11 декабря 2023 г.; т. 1, л.д. 79).

Согласно сведениям публичной кадастровой карты в непосредственной близости от спорного земельного участка располагаются земельные участки, выделенные под размещение здания администрации (кадастровый номер 12:04:0870107:52), прокуратуры (12:04:0870112:12), церкви (12:04:0870112:10), поликлиники (12:04:0870105:1432), мини-зоопарка (12:04:0870112:64), центральной библиотеки (12:04:0870112:13), а разрешенное использование выставленного на торги участка – магазины, что в совокупности предполагает его привлекательность для целей, отличных от расположенного на нем объекта, который суды квалифицировали как некапитальный.

Поскольку основанием для вынесения Марийским УФАС России предупреждения от 9 сентября 2021 г. № 012/01/15-810/2021 и решения от 4 июля 2022 г. по делу № 012/01/15-1051/2021 выступило несоблюдение администрацией конкурентных правил предоставления площадки для размещения нестационарного торгового объекта, то при организации аукциона на право аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, конкуренция была вновь ограничена, поскольку неясность правового режима летней веранды обеспечивала конкурентное преимущество ИП Шаймардановой Н.А. и Сагиевой Л.А. как лиц, чья предпринимательская деятельность напрямую связана с данным объектом.

Ошибочное выставление администрацией на торги земельного участка с разрешенным использованием «магазины» с описанием технических условий подключения без указания разрешенных параметров объекта и нахождения на нем летней веранды другого лица привело к нарушению правил статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса в совокупности с Законом о защите конкуренции и как следствие созданию преимущества одних участников торгов перед другими.

Названные обстоятельства не были учтены судами, что повлияло на исход дела и привело к принятию судебных актов с существенным нарушением норм материального права.

Судебная коллегия по экономическим спорам приходит к выводу о наличии предусмотренного частью 1 статьи 291<sup>11</sup>, пунктом 5 части 1

статьи 291<sup>14</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания для отмены обжалуемых судебных актов и принятия нового решения по существу спора об отказе в удовлетворении заявленного требования, поскольку все юридически значимые обстоятельства по делу судами установлены, но к ним неправильно применены нормы права.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291<sup>11-291</sup><sup>15</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 6 декабря 2024 г., постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 6 марта 2025 г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 июня 2025 г. по делу № А38-1153/2024 отменить.

В удовлетворении заявления Шаймардановой Надежды Анатольевны о признании недействительными решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл от 27 декабря 2023 г. по делу № 012/10/18.1-1122/2023 и предписания об устранении нарушений законодательства отказать.

Председательствующий судья

А.А. Якимов

Судьи

Т.В. Завьялова

М.К. Антонова