

Доклад Байрамукова М.М.

Актуальные вопросы практики рассмотрения жалоб на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, конкурсной или аукционной комиссии в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006. №135-ФЗ «О защите конкуренции»

В рамках осуществления полномочий по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Карачаево-Черкесским УФАС России рассмотрено в 2022 году – 66 жалоб, из них по земельным торгам 53. Вместе с тем, выросло количество жалоб на действия организатора торгов в ходе реализации имущества должников в порядке, установленном ФЗ № 127 «О несостоятельности (банкротстве)», а также при проведении конкурсов на предоставление грантов для поддержки малого и среднего бизнеса.

Однако, по-прежнему, из всего объема поступивших жалоб около 80 % касались нарушений, допущенных при проведении торгов по предоставлению прав на земельные участки.

Управлением обобщен и представлен вашему вниманию перечень стандартных нарушений, допускаемых уполномоченными органами при организации и проведении аукционов по предоставлению прав на земельные участки в Карачаево-Черкесской Республике.

1. Неразмещение/неопубликование в установленном порядке извещения о проведении торгов (пункты 19, 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ).

1.1. Опубликование извещения о проведении аукциона в сокращенном виде.

В силу требований пункта 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ в обязанности организатора аукциона также входит обеспечение опубликования извещения о проведении аукциона в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов уставом поселения, городского округа, по месту нахождения земельного участка не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона.

Пример: На основании проверки, проведенной по жалобе в отношении организатора земельного аукциона, Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России установила, что организатор торгов допустил нарушение требований по обнародованию извещения, в частности, информационное сообщение о проведении земельного аукциона было опубликовано в печатном издании в сокращенном виде – оно не содержало порядок проведения аукциона и форму заявки на участие в аукционе, что повлекло выдачу Карачаево-Черкесским УФАС России предписания

о необходимости дополнения извещения недостающими сведениями.

1.2. Неопубликование (необнародование) извещения в порядке, установленном пунктом 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ.

Пример: В практике рассмотрения жалоб в порядке статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) встречались случаи неисполнения организатором торгов обязанности, предусмотренной пунктом 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ. В обоснование указывалось на то обстоятельство, что устав органа местного самоуправления, на территории которого находится земельный участок, не предусматривает порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов. Следовательно, по мнению организатора торгов, достаточно размещения извещения на официальном сайте <http://torgi.gov.ru>.

Как следует из подпункта 6 пункта 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставом муниципального образования должен определяться порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. То есть в уставе соответствующего муниципального образования должна быть закреплена не просто возможность обнародования муниципальных правовых актов, но и регламентация данной процедуры. Однако, как демонстрирует практика, уставы далеко не всех муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики содержат данный порядок, что вызывает вопросы и споры при реализации императивного правоположения пункта 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ.

Между тем, очевидно, что обнародование извещения преследует среди прочего цель информирования о проводимых торгах тех групп населения, которые не имеют доступа к сети Интернет и, соответственно, и к официальному сайту <http://torgi.gov.ru>, на котором в обязательном порядке размещаются извещения.

В данной связи при оценке действий организаторов торгов по соблюдению требований пункта 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ в ситуациях, аналогичных вышеописанной, по мнению Карачаево-Черкесского УФАС России, надлежит ориентироваться на рекомендации, изложенные в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48, о том, что *необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его*

содержанием; если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

Из этого следует, что даже при отсутствии в муниципальном образовании официального порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, организатор торгов не лишен возможности обнародовать извещение путем, например, размещения его текста на информационных стендах в здании местной администрации либо любым иным доступным способом, обеспечивающим возможность ознакомления с извещением жителей административного образования.

Поэтому, признавая указанное бездействие неправомерным и нарушающим требования пункта 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ, Карачаево-Черкесское УФАС России придерживается позиции, сформулированной в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.11.2017 № Ф08-8192/2017 по делу № А18-34/2017: *довод о том, что сведения о предстоящем проведении торгов организатор разместил на официальном сайте www.torgi.gov.ru, в связи с чем размещение указанной информации в иных источниках не требуется, отклоняется судом округа, поскольку пункты 19 и 20 статьи 39.11 Земельного кодекса не взаимоисключают, а дополняют друг друга.*

2. Размещение неполной, недостоверной или противоречивой информации о проводимых торгах.

2.1. Отсутствие в извещении информации о параметрах разрешенного строительства, о технических условиях подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Карачаево-Черкесским УФАС России зафиксирован рост количества жалоб, содержащих доводы о нарушении организаторами торгов **обязательных требований к составу извещений**. В частности, за отчетный период Карачаево-Черкесское УФАС России рассмотрело ряд жалоб, в ходе которых выявлено отсутствие в извещениях о проведении аукциона сведений о возможности застройки земельного участка, а именно информации о параметрах разрешенного строительства, о технических условиях подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Уместно упомянуть о том, что данные действия нарушают не только регламентированный порядок организации и проведения торгов, но и

антимонопольное законодательство, поскольку отсутствие вышеназванных сведений не позволяет заинтересованным лицам оценить потенциальные риски и предстоящие расходы, связанные со строительством, возможность надлежащего исполнения обязательств по строительству объекта, иными словами сформировать правильное представление о предмете аукциона и принять решение о целесообразности своего участия в аукционе (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.05.2017 по делу № А63-9837/2016).

2.2. Указание в одном извещении различных банковских реквизитов для внесения задатка.

Пример: Протоколом рассмотрения заявок аукционная комиссия отказала заявителю в допуске к участию в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка по причине непоступления задатка на расчетный счет. При исследовании документов, имеющихся в материалах рассмотрения жалобы на действия аукционной комиссии, а также сведений, размещенных на официальном сайте <http://torgi.gov.ru>, Комиссией Карачаево-Черкесского УФАС России установлено, что извещение о проведении аукциона содержит указание на два различных расчетных счета для перечисления задатка (один - в форме извещения, другой - в размещенном во вкладке «Документы»).

В силу пункта 18 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ организатор аукциона устанавливает, в том числе, порядок внесения и возврата задатка. Сведения о размере задатка, порядке его внесения участниками аукциона и возврата им задатка, банковских реквизитах счета для перечисления задатка должны содержаться в извещении о проведении аукциона (подпункт 8 пункта 21 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ).

Факт внесения заявителем задатка в установленном размере на один из названных в извещении расчетных счетов был подтвержден копией чека-ордера.

По результатам рассмотрения жалобы Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России пришла к выводу, что включение в состав извещения противоречивой информации, нарушая требования подпункта 8 пункта 21 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ, обязывающего организатора торгов указывать в извещении банковские реквизиты счета для перечисления задатка, могла ввести потенциальных участников аукциона в заблуждение и создать неопределенность относительно того, на какой именно расчетный счет необходимо вносить задаток. Признав

жалобу обоснованной, Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России также отметила, что организатор торгов не был лишен возможности принимать задатки на оба счета, указанные в извещении о проведении аукциона, что вполне соотносится с принципом добросовестности и разумности действий участников гражданских правоотношений.

По всей видимости, данный прием является своего рода «ловушкой», применяемой организаторами торгов в целях искусственного регулирования субъектного состава участников торгов.

3. Незаконная продажа земельного участка вместо его предоставления на праве аренды.

Пример: Проведен аукцион, предметом которого являлся земельный участок из земель населенных пунктов, предназначенный для строительства объектов торговли и бытового обслуживания (магазины).

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Земельного кодекса РФ в состав земель в Российской Федерации входят, в том числе, земли населенных пунктов. Согласно пункту 1 статьи 83 Земельного кодекса РФ землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

Между тем, в соответствии с пунктом 2 статьи 39.1 Земельного кодекса РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в пункте 2 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со статьей 39.18 Земельного кодекса РФ. Кроме того, из положений пункта 7 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ следует, что в случае, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

Пункт 2 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ определяет случаи продажи земельных участков без проведения торгов, а в статье 39.18 Земельного кодекса РФ изложены особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства,

гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Таким образом, рассматриваемый случай к вышеназванным исключениям не относится.

Виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются в соответствии с классификатором, утвержденным приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года N П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (далее – Классификатор) (абзац 3 пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ). Как следует из Классификатора, вид разрешенного использования «магазины» (код № 4.4) подразумевает размещение объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. м.

При рассмотрении жалобы представители организатора торгов подтвердили, что земельный участок предназначен для размещения объекта капитального строительства.

Таким образом, поскольку в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, то предоставление такого земельного участка должно осуществляться путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка. Исходя из изложенного Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России пришла к заключению, что действия организатора торгов по организации и проведению аукциона по предоставлению в собственность названного земельного участка нарушили запреты, установленные пунктом 2 статьи 39.1 и пунктом 7 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ, в связи с чем жалоба была признана обоснованной.

Следует отметить, что подобные эпизоды представляют особый интерес со стороны правоохранительных органов, которые проводят соответствующие проверки на предмет наличия в действиях должностных лиц по неправомерному отчуждению земельных участков признаков состава преступления (например, превышения должностных полномочий).

4. Неправомерный отказ в регистрации участия в аукционе.

Пример: Комиссией Карачаево-Черкесского УФАС России была рассмотрена жалоба, согласно которой обжаловался отказ в регистрации и дальнейшему участию в процедуре подачи ценовых предложений при проведении аукциона на

право заключения договора аренды земельного участка. Было установлено, что заявителю, решением аукционной комиссии допущенному к участию в аукционе, отказано в регистрации для участия в аукционе по причине того, что поданная им заявка на участие в аукционе не содержала указание на лицо, уполномоченное представлять интересы заявителя непосредственно на процедуре аукциона. В обоснование правомерности данных действий организатор торгов сослался на действующий на территории муниципального района порядок проведения аукциона, предусматривающий ограничение на участие в процедуре аукциона лиц, не заявленных в ранее поданной заявке на участие в аукционе. Иными словами, даже при наличии надлежащим образом оформленной доверенности лицо, не обозначенное в заявке, было бы не допущено к участию в аукционе, как произошло и в случае с заявителем.

Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России, приняв во внимание общие положения гражданского законодательства о представительстве, пришла к выводу о том, что представитель заявителя с надлежащим образом оформленной доверенностью был наделен полномочиями на совершение таких действий, как участие в обжалуемом аукционе, в связи с чем действия аукционной комиссии организатора торгов по отказу в регистрации представителя и дальнейшему допуску к участию в аукционе признаны неправомерными.

Более того, Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России отметила, что утвержденная форма заявки не предусматривает соответствующей графы для заполнения сведений о лице, уполномоченном на представление интересов участника непосредственно на процедуре проведения аукциона. Таким образом, из содержания формы заявки на участие в аукционе однозначно не усматривается обязанность участника аукциона представлять сведения о лице, уполномоченном на представление интересов участника на процедуре проведения аукциона, на этапе подачи заявки на участие в аукционе.

Дополнительно органу местного самоуправления на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в установленном порядке было выдано предупреждение о необходимости исключения из действующего порядка проведения аукциона указания на обязанность заявителя до даты проведения аукциона представлять сведения о лице, уполномоченном на представление интересов заявителя на процедуре проведения аукциона. Предупреждение было впоследствии исполнено.

5. Включение в форму заявки на участие в аукционе противоречащих законодательству условий.

Пример: В ходе рассмотрения жалобы на действия организатора торгов было выявлено, что разработанная организатором торгов и подаваемая претендентами форма заявки включала указание на то, что *при невыполнении участником условий проведения аукциона* или не заключении договора по результатам аукциона *внесенный задаток не подлежит возврату*.

Между тем, Земельный кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень оснований, при которых внесенный задаток участниками торгов не подлежит возврату. В течение трех рабочих дней со дня подписания протокола о результатах аукциона организатор аукциона обязан возвратить задатки лицам, участвовавшим в аукционе, но не победившим в нем (пункт 18 статьи 39.12 Земельного кодекса РФ). Согласно пункту 21 статьи 39.12 Земельного кодекса РФ, задаток, внесенный лицом, признанным победителем аукциона, задаток, внесенный иным лицом, с которым договор купли-продажи или договор аренды земельного участка заключается в соответствии с пунктом 13, 14 или 20 названной статьи, засчитывается в оплату приобретаемого земельного участка или в счет арендной платы за него. Задатки, внесенные этими лицами, не заключившими в установленном настоящей статьей порядке договора купли-продажи или договора аренды земельного участка вследствие уклонения от заключения указанных договоров, не возвращаются.

При этом других оснований невозврата задатка, внесенного для участия в торгах претендентами, связанных с невыполнением условий проведения аукциона в Земельном кодексе РФ не содержится, в связи с чем данное условие было признано Карачаево-Черкесским УФАС России незаконным.

Не согласившись с принятым решением, организатор торгов оспорил его в судебном порядке. Однако, суд нашел позицию комиссии Карачаево-Черкесским УФАС России обоснованной: оспариваемое условие могло способствовать уменьшению количества лиц, намеревающихся принять участие в торгах (дело № А20-1184/2018).

Также среди распространенных нарушений, допускаемых организаторами торгов при формировании формы заявки на участие в аукционе, можно отметить *сокращенный срок подписания договора* аренды либо купли-продажи земельного участка (например, 10 дней вместо максимально возможных в соответствии с пунктом 25 статьи 39.12 Земельного кодекса РФ).