Доклад

«Земельное законодательство и пределы полномочий антимонопольных органов при рассмотрении жалоб в соответствии со статьей 18.1 закона о защите конкуренции»

Одним из вопросов, требующих пристального внимания и дополнительной нормативной проработки является вопрос о пределах полномочий антимонопольных органов при рассмотрении жалоб в соответствии со статьей 18.1. закона о защите конкуренции. Наиболее актуальные вопросы возникают при рассмотрении жалоб в сфере земельных отношений.

Так, согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов; акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, могут быть обжалованы юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, права или законные интересы которых, по их мнению, нарушены в результате осуществления в отношении таких лиц процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, либо предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства (далее в настоящей статье - заявитель).

Таким образом, жалоба в порядке, предусмотренном статьей 18.1 может быть подана либо лицом, подавшим заявку на участие в торгах либо лицом, не подавшим заявку на участие в торгах в случае, если обжалуется порядок размещения информации о проведении торгов или порядок подачи заявок на участие в торгах.

Распространена практика, когда заявитель не подававший заявки на участие в обжалуемых аукционах и не обращавшийся за разъяснениями положений аукционной документации и извещения о проведении торгов жалуется на содержание документации об аукционе. Поступившие жалобы, как правило, не содержат указаний на действия организатора торгов, которые нарушают установленный нормативными правовыми актами порядок размещения информации о проведении торгов или порядок подачи заявок на участие в торгах. В частности, жалобы могут подаваться на отсутствие или некорректное содержание в извещении тех или иных сведений, предусмотренных пунктом 20 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ (о технических условиях подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, предусматривающих предельную свободную мощность существующих сетей, максимальную нагрузку и сроки подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, о сроке действия технических условий) и т.д.

В связи с изложенным, в процессе правоприменительной практики возникают вопросы относительно того, что конкретно понимать под определенными в части 2 статьи 18 закона о защите конкуренции действиями (бездействиями) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, а что понимать под нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах. От четкого определения данных понятий зависит круг лиц, уполномоченных подавать жалобы в тех или иных случаях.

Правоприменительная практика в данной сфере достаточно противоречива. Так, согласно судебной практике, в силу 18.1 Закона о защите конкуренции механизм обжалования не предусматривает, в частности, возможность лица, не подавшего заявки на участие в торгах, обжаловать условия аукционной документации. Такие лица, согласно мнению судов, имеют право обратиться в антимонопольный орган исключительно с жалобой на нарушение порядка размещения информации о проведении открытого аукциона или порядка подачи заявок.

Обжалование же вышеназванных действий (бездействий) указанными лицами возможно только в судебном порядке. В случае же если с жалобой на действие (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии обратилось все же неуполномоченное лицо, антимонопольный орган, по мнению суда, не рассматривает такую жалобу.

Данный вывод согласуется с существующей судебной практикой при рассмотрении аналогичных споров (Решение Арбитражного суда Республики Дагестан 30 сентября 2019 года № А15-1271/2019, Постановление арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.04.2018 по делу №А79-4794/17, в Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 17.07.2014 по делу №А40-141301/13, Постановлении арбитражного суда Поволжского округа от 18.10.2017 по делу №А65-30668/16, Постановлении арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.05.2019 по делу №А15-4308/2018, Определениях Верховного суда Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. №301-ЭС19-192, от 22 июня 2018 г. №309-КГ18-7733, от 31 января 2018 г. №306-КГ17-21617, от 27 июля 2017 г. №305-КГ 17-9081, от 20.02.2019 №301-ЭС19-192, постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.04.2019 по делу №А32-13396/2018, от 29.05.2019 по делу №А15-4308/2018 и тд.).

Аналогичным образом, в статье 18.1. закона о защите конкуренции не раскрыт вопрос о том, какие действия должен предпринять антимонопольный орган при подаче жалобы неуполномоченным лицом. Решение о возвращении жалобы в данном случае не может быть принято, так как для возврата существуют конкретные основания, прописанные в части 9 ст. 18.1 закона о защите конкуренции. К таким основаниям относятся: 1) жалоба не содержит сведения, предусмотренные частью 6 настоящей статьи; 2) жалоба не подписана или подписана лицом, полномочия которого не подтверждены документами; 3) наличие вступившего в законную силу судебного акта, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии нарушения в обжалуемых актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей; 4) антимонопольным органом принято решение относительно обжалуемых актов и (или) действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей; 5) акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа были обжалованы в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2010 года N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Более верным с юридической точки зрения представляется оставление жалобы без рассмотрения. Возможность применения такой юридической процедуры в законе о защите конкуренции предусмотрена частью 3 ст. 44 закона о защите конкуренции, где говорится о мерах реагирования антимонопольного органа в случае отсутствия в заявлении или материалах необходимых сведений.

Возможность оставления жалобы без рассмотрения также предусмотрена письмом ФАС России от 23 января 2018 г. № ИА/3655/18, описывающим порядок рассмотрения жалоб при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц". В письме отмечается, что жалоба на положения документации о закупке, поданная лицом, не подававшим заявку на участие в закупке, в антимонопольный орган после окончания срока подачи заявок на участие в закупке подлежит оставлению без рассмотрения.

На основании изложенного, считаем уместным использование вышеназванных положений по аналогии и применительно к жалобам, поданным в соответствии с частью 2 статьи 18.1 закона о защите конкуренции.

Некоторые вопросы в правоприменительной практике вызывает также допустимость некоторых доказательств при рассмотрении дела. Так, одним из средств доказывания в соответствии со статьей 45.1 закона о защите конкуренции является видеозапись.

Развитие электронных устройств уже приводит к активизации использования в процессе доказывания данных, полученных с записей с помощью электронных устройств (в основном смартфонов).

Так, видеозапись как средство доказывания применяется лицами, подающими жалобы для доказывания факта воспрепятствования со стороны организатора торгов при подаче жалобы. При рассмотрении жалобы по существу комиссия Дагестанского УФАС России достаточно тщательно изучает данный вид доказательств ввиду, несформированности юридической практики в указанной сфере и отсутствия четких параметров для принятия решения на его основании.

При этом необходимо учитывать, что соответствующие записи, представляемые в качестве доказательств по делам о нарушении антимонопольного законодательства должны иметь юридическую силу и получены законным путем. Только тогда они могут быть положены в основу решения антимонопольного органа, а в случае дальнейшего обжалования – представлены суду. Согласно статьи 77 ГПК РФ лицо, представляющее аудио и (или) видеозаписи на электронном или ином носителе либо ходатайствующее об их истребовании, обязано указать, когда, кем и в каких условиях осуществлялись записи.

В этой связи, представляется целесообразным определение основных параметров, которым должна соответствовать видеозапись как средство доказывания тех или иных фактов при подаче жалоб на действия организаторов торгов в порядке, предусмотренном статьей 18.1 закона о защите конкуренции. К числу таких параметров можно отнести, в частности, необходимость фиксации времени и даты видеозаписи, четкого определения места ее совершения, а также идентификация лица с которым ведется диалог.

Спасибо за внимание!