

РЕШЕНИЕ

о рассмотрении жалобы на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении

«14» августа 2017 г. Москва

Я, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы Петросян Рачик Ашотович, рассмотрев материалы жалобы <...> на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении от 15.05.2017, вынесенное специалистом-экспертом отдела контроля органов власти Курского УФАС России <...> в отношении администрации Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области (далее — администрации Новопоселеновского сельсовета) (адрес: 305523, Курская обл., Курский район, деревня Цветово 1-Е; ОГРН 1024600618118; ИНН 4611000812; КПП 461101001; дата регистрации юридического лица — 11.11.2002), в отсутствие <...>, надлежащим образом уведомленной о времени и месте рассмотрения жалобы, в отсутствие представителя администрации Новопоселеновского сельсовета, надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения жалобы,

УСТАНОВИЛ:

В ФАС России поступила жалоба <...> (далее — Жалоба) (вх. от 22.05.2017 № 76768-ЭП/17) на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении от 15.05.2017, вынесенное специалистом-экспертом отдела контроля органов власти Курского УФАС России Михайловой С.Е.

Жалоба содержит следующий довод: по мнению <...>, должностным лицом Курского УФАС России необоснованно вынесено определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении от 15.05.2017 в отношении администрации Новопоселеновского сельсовета, поскольку вина должностного лица последнего установлена постановлением о назначении административного наказания по делу № 02-09-129-2016 об административном правонарушении от 22.12.2016.

При рассмотрении материалов Жалобы установлено следующее.

16.09.2016 в Курское УФАС России поступило обращение <...> о привлечении к административной ответственности администрации Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области за нарушения, допущенные при проведении аукциона на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 46:11:120102:975 для ведения личного подсобного хозяйства.

По результатам рассмотрения указанного обращения 22.09.2016 Курским УФАС России принято решение об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Не согласившись с принятым Курским УФАС решением, <...> обратилась в суд с требованием признать незаконным решение об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства от 22.09.2016.

Постановлением Ленинского районного суда г. Курска по делу № 12-833-2016 от 24.10.2016 решение Курского УФАС России об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства от 22.09.2016 оставлено без изменений, жалоба <...> без удовлетворения. Решением Курского Областного суда по делу № 21-16АК-2017 от 18.01.2017 по жалобе <...> данное постановление суда первой инстанции отменено, жалоба <...> возвращена на новое рассмотрение, передана по подсудности в Курский районный суд Курской области.

Постановлением Курского районного суда Курской области от 14.03.2017 по делу № 12-38/215-2017 решение Курского УФАС России об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства от 22.09.2016 оставлено без изменений, жалоба <...> без удовлетворения. <...> указанное постановление Курского районного суда также было обжаловано. Решением Курского Областного суда по делу № 21-82АК-2017 от 20.04.2017 жалоба гражданки <...> от 16.09.2016 возвращена в Курское УФАС России на повторное рассмотрение в связи с тем, что, по мнению суда, отказ в возбуждении дела по обращению гражданки <...>, учитывая заявленное ею требование, ответ о привлечении к административной ответственности, должен быть дан в форме определения об отказе в возбуждении административного производства в порядке, установленном КоАП, а не в форме решения об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

При подаче очередного обращения <...> в Курское УФАС России (от 28.10.2016) заявителем были представлены описание обжалуемых действий со ссылкой на норму Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 135-ФЗ (далее — ЗК РФ), предусматривающую запрет на совершение подобных действий, а также доказательства нарушения организатором торгов пункта 19 статьи 39.11 ЗК РФ, за что частью 4 статьи 7.32.4 КоАП предусмотрена административная ответственность.

22.12.2016 постановлением Курского УФАС России по делу № 02-09-129-2016 должностное лицо органа местного самоуправления, виновное в совершении указанного правонарушения (<...> - заместитель Главы администрации Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области) привлечена к административной ответственности по части 4 статьи 7.32.4 КоАП в виде штрафа в размере 20 000 рублей.

По результатам рассмотрения обращения <...> от 09.01.2017 о привлечении к ответственности за то же правонарушение администрации Новопоселеновского сельсовета, как органа местного самоуправления, Курским УФАС России 30.01.2017 вынесено определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в отношении органа местного самоуправления.

Таким образом, на момент принятия Курским Областным судом решения по делу № 21-82АК-2017 от 20.04.2017 о возврате жалобы гражданки <...> от 16.09.2016 в Курское УФАС России на повторное рассмотрение, должностное лицо администрации Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области, виновное в совершении указанного в жалобе административного правонарушения, было привлечено к административной ответственности постановлением руководителя Курского УФАС России от 22.12.2016 по делу № 02-09-129-2016. В отношении органа местного самоуправления вынесено определение от 30.01.2017 об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Порядок проведения торгов по продаже земельных участков и заключения договоров аренды земельных участков установлен статьями 39.11-39.13 и 39.18 ЗК РФ.

В соответствии с пунктом 19 статьи 39.11 ЗК РФ извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации (далее – официальный сайт), не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. Указанное извещение должно быть доступно для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы.

Согласно пункту 20 статьи 39.11 ЗК РФ организатор аукциона также обеспечивает опубликование 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.

Статьей 7.32.4 КоАП установлена ответственность за нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества, порядка заключения договоров по результатам проведения таких торгов и продажи или в случае, если такие торги признаны несостоявшимися.

Согласно статье 2.4 КоАП административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В примечании к статье 2.4 КоАП установлено, что лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьей 7.32.4 КоАП, несут административную ответственность как должностные лица.

Административная ответственность за нарушение сроков размещения информации о проведении обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов предусмотрена частью 4 статьи 7.32.4 КоАП.

Согласно части 1 статьи 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В соответствии с частью 7 статьи 37 и части 2 статьи 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах самоуправления) местная администрация обладает правами юридического лица. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Законом об общих принципах самоуправления.

Согласно части 3 статьи 71 ЗК РФ предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Таким образом, указанные нормы действующего законодательства Российской Федерации характеризуют органы местного самоуправления, в том числе местную администрацию, не как собственно юридические лица, а как органы, обладающие (наделенные) в соответствии с законом правами юридического лица в форме муниципального учреждения; контроль за соблюдением земельного законодательства Российской Федерации осуществляется как в отношении органов местного самоуправления, так и в отношении юридических лиц, что свидетельствует об отсутствии тождественности понятий «юридического лица» и «органа местного самоуправления, наделенного правами юридического лица».

В соответствии с частью 1 статьи 37 Закона об общих принципах самоуправления местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; руководство ее деятельностью осуществляет глава местной администрации на принципах единоначалия.

Таким образом, коллективные способы (формы) управления имеют в организации работы местной администрации сугубо факультативное значение, не снимая с ее руководителя всей полноты ответственности за любые действия и решения, исходящие от данного органа местного самоуправления. Именно глава местной администрации, а не сама администрация, единолично - на основании занимаемой должности и без доверенности - является представителем муниципального образования и аккумулирует в своих руках полномочия местной администрации, в связи с чем и административной ответственности за нарушение запретов, предусмотренных законодательством об административных

правонарушениях, подлежит глава местной администрации, поскольку только от него зависит принятие решений и осуществление деятельности возглавляемого им органа местного самоуправления.

Данная правовая позиция основана на выводах судьи Конституционного суда Российской Федерации <...> (мнение на Определение Конституционного суда РФ от 24.09.2013г. №1397-0).

Таким образом, должностное лицо органа местного самоуправления, виновное в нарушении администрацией Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области порядка проведения торгов на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 46:11:120102:975 с разрешенным использованием - для ведения личного подсобного хозяйства путем нарушения сроков размещения информации о проведении торгов на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов <http://torgi.gov.ru/>, на данный момент уже привлечено к административной ответственности за совершенное правонарушение.

Учитывая, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (часть 1 статьи 1.5 КоАП), а установление ответственности, в том числе административной, является разновидностью ограничения прав и свобод, должно отвечать критериям необходимости, соразмерности, пропорциональности и справедливости, администрация Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области не может быть привлечена к административной ответственности в качестве юридического лица в связи с тем, что является органом местного самоуправления, т.е. специальным субъектом правоотношений.

Таким образом, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении от 15.05.2017, в отношении администрации Новопоселеновского сельсовета Курского района Курской области вынесено Курским УФАС России правомерно и обосновано.

При рассмотрении Жалобы процессуальных нарушений, которые носят существенный характер, не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть заявление <...> и могут повлечь отмену вынесенного определения, не установлено.

На основании изложенного и руководствуясь частью 4 статьи 7.32.4, пунктом 1 части 1 статьи 30.7 КоАП,

РЕШИЛ:

Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении от 15.05.2017, вынесенное специалистом-экспертом отдела контроля органов власти Курского УФАС России Михайловой С.Е., оставить без изменения, а Жалобу <...> без удовлетворения.

В соответствии с частью 1 статьи 30.9 и статьей 30.3 КоАП решение о

рассмотрении жалобы на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении может быть обжаловано в суд по месту рассмотрения жалобы в течение десяти суток со дня вручения или получения копии решения.