



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-190

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

18 августа 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «ФинПромМаркет-XXI» о признании недействующим пункта 3 письма Федеральной антимонопольной службы от 24 сентября 2019 г. № РП/83261/19 «Об отдельных вопросах применения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалоб на обязательные в силу законодательства Российской Федерации торги»

по апелляционной жалобе Федеральной антимонопольной службы на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2020 г. по делу № АКПИ20-161, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., поддержавшей апелляционную жалобу, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России) 24 сентября 2019 г. издала письмо № РП/83261/19 «Об отдельных вопросах применения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалоб на обязательные в силу законодательства Российской Федерации торги» (далее – Письмо).

В пункте 3 Письма (Полномочия антимонопольного органа по приостановлению процедуры проведения торгов в рамках рассмотрения жалоб) указано, что в соответствии с частью 11 статьи 18¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган размещает в течение трех рабочих дней со дня ее поступления информацию о поступлении жалобы и ее содержании на официальном сайте торгов или на сайте антимонопольного органа, направляет заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу (далее – уведомление) (абзац первый).

Согласно части 18 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции со дня направления уведомления, предусмотренного частью 11 этой статьи, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу (абзац второй).

Часть 19 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции указывает, что в случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 названной статьи, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением требования, установленного данным пунктом, является ничтожным (абзац третий).

Учитывая изложенное, при принятии к рассмотрению жалобы в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов только в части заключения договора (абзац четвертый).

Общество с ограниченной ответственностью «ФинПромМаркет-XXI» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать пункт 3 Письма не действующим со дня принятия. В обоснование заявления ссылались на то, что Письмо в оспариваемой части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, а именно части 18 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, и имеющейся судебной практике, устанавливающей не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

В административном исковом заявлении указано, что ФАС России в пункте 3 Письма фактически ввела новое правовое регулирование, установив, что при принятии к рассмотрению жалобы в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов лишь в части заключения договора, в то время как часть 18 названной статьи предусматривает требование о приостановлении торгов в полном объеме. По мнению административного истца, приостановление антимонопольным органом процедуры торгов в связи с поступлением жалобы на действия организатора торгов распространяется на любые действия, касающиеся проведения торгов, в том числе вскрытие конвертов и рассмотрение заявок, а не только на заключение договора по результатам проведения торгов.

ФАС России административный иск не признала, указав в письменных возражениях, что Письмо издано в пределах предоставленных ей полномочий, а содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письме от 14 мая 2020 г. № 01-54769/20 изложило позицию, согласно которой содержащийся в абзаце четвертом Письма вывод ФАС России о том, что при принятии к рассмотрению жалобы в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов только в части заключения договора, не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2020 г. административное исковое заявление удовлетворено, пункт 3 Письма признан не действующим со дня принятия.

В апелляционной жалобе ФАС России, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить ввиду неправильного применения судом первой инстанции норм материального права и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска. Полагает, что части 11, 18, 19 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции не наделяют антимонопольный орган какими-либо иными полномочиями, кроме возможности приостановления торгов только в части заключения договора. Следовательно, пункт 3 Письма соответствует указанным законоположениям.

В возражениях на апелляционную жалобу Общество просит в ее удовлетворении отказать, считая доводы административного ответчика несостоятельными, а решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Минюст России направил в адрес Апелляционной коллегии письмо, в котором поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Общество о времени и месте заседания суда апелляционной инстанции извещено в установленном законом порядке, своего представителя в суд не направило.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Частью 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что федеральный антимонопольный орган дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению (пункты 5, 9).

ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует, практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывает рекомендации по применению антимонопольного законодательства, а также имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к ее компетенции (пункт 1, подпункты 5.4, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Таким образом, Письмо, разъясняющее отдельные вопросы применения статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, издано административным ответчиком в пределах его компетенции при реализации возложенных на него функций и задач.

Из материалов административного дела следует, что Письмо было подготовлено ФАС России в соответствии с пунктом 8 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2019 г., утвержденного приказом ФАС России от 18 апреля 2019 г. № 477/19, и направлено в территориальные органы указанной службы для использования в работе. Кроме того, данное письмо размещено на официальном сайте административного ответчика в сети «Интернет» (www.fas.gov.ru).

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого

акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение (пункт 1 части 5).

Проанализировав содержание оспариваемого пункта Письма, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что подобные основания для удовлетворения заявленного требования по настоящему делу имеются.

В статье 18¹ Закона о защите конкуренции регламентирован порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

В соответствии с правилами данной статьи антимонопольный орган рассматривает, в частности, 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 или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 1 части 1).

В случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган размещает в течение трех рабочих дней со дня ее поступления информацию о поступлении жалобы и ее содержании на официальном сайте торгов или на сайте антимонопольного органа, направляет заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию, уполномоченный орган и (или) организацию, осуществляющую эксплуатацию сетей, уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу (часть 11).

Со дня направления уведомления, предусмотренного приведенной выше нормой, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу (часть 18).

В случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 названной статьи, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным

органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением требования, установленного этим пунктом, является ничтожным (часть 19).

Из приведенных законоположений видно, что основанием для обязательного приостановления торгов является принятие жалобы к рассмотрению антимонопольным органом и направление соответствующего уведомления заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию, уполномоченный орган и (или) организацию, осуществляющую эксплуатацию сетей. При этом торги приостанавливаются на период со дня направления уведомления до рассмотрения жалобы по существу.

Вместе с тем из норм Закона о защите конкуренции не следует, что при рассмотрении антимонопольным органом жалобы в порядке, предусмотренном статьей 18¹ этого закона, его полномочия ограничиваются возможностью приостановления торгов лишь в части заключения договора.

Следовательно, пункт 3 Письма, содержащий разъяснение о том, что при принятии к рассмотрению жалобы в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов только в части заключения договора, не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, в связи с чем обоснованно признан не действующим со дня принятия.

Довод апелляционной жалобы о том, что части 11, 18, 19 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции не наделяют антимонопольный орган какими-либо иными полномочиями, кроме возможности приостановления торгов только в части заключения договора, не дает оснований для вывода о незаконности обжалуемого решения.

Часть 18 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, устанавливающая императивное предписание о приостановлении торгов со дня направления уведомления, предусмотренного частью 11 данной статьи, до рассмотрения жалобы по существу, не содержит указания на возможность приостановления торгов лишь в части заключения договора.

При этом часть 19 данной статьи не предусматривает каких-либо полномочий антимонопольного органа, как ошибочно полагает административный ответчик, а определяет сформулированную как запрет обязанность организатора торгов, которому в порядке, установленном частью 11 названной статьи, направлено уведомление, не заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Этой же нормой определена ничтожность договора, заключенного с нарушением указанного требования.

Таким образом, установив, что пункт 3 Письма не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно признал его не действующим со дня принятия.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

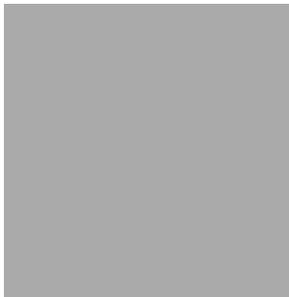
решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федеральной антимонопольной службы – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов