



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-161

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 мая 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.  
Сибиле Г.В.  
Степановой Л.Е.,

рассмотрев 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»,

### установил:

24 сентября 2019 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) издано 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).

Пункт 3 Письма содержит разъяснения полномочий антимонопольного органа по приостановлению процедуры проведения торгов в рамках рассмотрения жалоб. В частности, в нём изложено, что в соответствии с частью 11 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган размещает в течение трёх рабочих дней со дня её поступления информацию о поступлении жалобы и её 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 приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу (далее – уведомление).

Согласно части 18 статьи 18<sup>1</sup> Федерального 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.

Часть 19 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции» указывает, что в случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 данной статьи, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключённый с нарушением требования, установленного настоящим пунктом, является ничтожным.

Учитывая изложенное, при принятии к рассмотрению жалобы в порядке статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции» полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов только в части заключения договора.

Общество с ограниченной ответственностью «ФинПромМаркет-XXI» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором, с учётом письменных дополнений, просит признать недействующим со дня принятия пункт 3 Письма, ссылаясь на то, что данные в нём разъяснения не соответствуют как части 18 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции», так и имеющейся судебной практике. По мнению административного истца, ФАС России в оспариваемом пункте Письма фактически ввела новое нормативное правовое регулирование, установив, что при принятии к рассмотрению жалобы в порядке статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции» полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов только в части заключения договора, тогда как часть 18 этой статьи устанавливает требование о приостановлении торгов в полном объёме.

Своё требование административный истец мотивирует тем, что Письмо издано административным ответчиком с превышением полномочий, создаёт не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение; пункт 3 Письма, изменяющий правовое регулирование приостановления торгов на период рассмотрения жалобы антимонопольным органом, применяется в конкретном деле и нарушает право Общества на участие в закупке после окончания периода приостановления торгов. Административный истец считает, что приостановление антимонопольным органом процедуры торгов в связи с поступлением жалобы на действия организатора торгов распространяется на любые действия, связанные с проведением торгов, в том числе вскрытие конвертов и рассмотрение заявок, а не только на заключение договора по результатам проведения торгов.

В письменных возражениях ФАС России указала, что оспариваемое письмо издано ею в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве выразило позицию, что абзац четвёртый пункта 3 Письма, содержащий вывод ФАС России о полномочиях антимонопольного органа при приостановлении торгов, не соответствует действительному смыслу разъясняемых положений Федерального закона «О защите конкуренции».

Административный истец в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, уполномоченного представителя не направил, заявил о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Представители Федеральной антимонопольной службы Савостина Е.В., Малая О.С. возражали против удовлетворения административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

Обсудив доводы административного истца общества с ограниченной ответственностью «ФинПромМаркет-XXI», письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, выслушав возражения представителей Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., Малой О.С., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым удовлетворить заявленное требование, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральный антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим кроме прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, является ФАС России (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (далее – Положение). С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции службы (подпункты 5.4, 6.3 Положения).

Реализуя предоставленные законом полномочия, ФАС России дала разъяснения по отнесённым к её компетенции вопросам в форме Письма, оспариваемого административным истцом.

Письмо, как следует из его первого абзаца, было подготовлено ФАС России в соответствии с пунктом 8 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2019 г., утверждённого приказом ФАС России от 18 апреля 2019 г. № 477/19.

Данные разъяснения ФАС России направлены территориальным органам, а также размещены на официальном сайте указанной службы в сети «Интернет» ([www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru)).

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и 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 неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Подобные основания для удовлетворения заявленного требования по настоящему делу имеются.

Федеральный закон «О защите конкуренции» в статье 18<sup>1</sup> определяет порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

Часть 11 приведённой статьи предусматривает императивную норму, согласно которой в случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган размещает в течение трёх рабочих дней со дня её поступления информацию о поступлении жалобы и её 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.

При этом федеральным законодателем в части 18 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции» установлено, что торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу со дня направления уведомления, предусмотренного частью 11 названной статьи.

Согласно части 19 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции» в случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 данной статьи, направлено

уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключённый с нарушением требования, установленного этим пунктом, является ничтожным.

Указанные законоположения воспроизведены в абзацах первом – третьем пункта 3 Письма правильно, вместе с тем в абзаце четвёртом оспариваемого пункта дано разъяснение, которое не соответствует действительному смыслу разъясняемых положений федерального закона и устанавливает не предусмотренные ими общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение как ФАС России, так и его территориальными органами, в адрес которых направлено Письмо.

Федеральным законом «О защите конкуренции» обязательное приостановление торгов обусловлено фактом принятия жалобы к рассмотрению антимонопольным органом и направлением соответствующего уведомления заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию, уполномоченный орган и (или) организацию, осуществляющую эксплуатацию сетей (часть 11 статьи 18<sup>1</sup>).

Данным федеральным законом определён и период приостановления торгов – со дня направления уведомления до дня рассмотрения жалобы по существу (часть 18 статьи 18<sup>1</sup>).

Федеральный закон «О защите конкуренции» не содержит предписаний, что при рассмотрении антимонопольным органом жалобы в порядке, предусмотренном его статьёй 18<sup>1</sup>, полномочия антимонопольного органа ограничиваются возможностью приостановления торгов только в части заключения договора.

Подобное разъяснение ФАС России основано на ошибочном толковании приведённых в пункте 3 Письма норм, в том числе части 19 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции», содержание которой вопреки доводам административного ответчика не предусматривает каких-либо полномочий антимонопольного органа, 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, заключённого с нарушением такого требования.

Учитывая установленные обстоятельства, пункт 3 Письма подлежит признанию не действующим со дня принятия оспариваемого акта.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно платёжному поручению от 25 февраля 2020 г. № 55.

Данные судебные расходы подлежат взысканию с ФАС России в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 175–180, 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «ФинПромМаркет-XXI» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия пункт 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».

Взыскать с Федеральной антимонопольной службы в пользу общества с ограниченной ответственностью «ФинПромМаркет-XXI» расходы по уплате государственной пошлины в сумме 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко