



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-164

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 июня 2024 г.

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

Нефедова О.Н.
Елшиной Е.А.
Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Союза Операторов Электронных Площадок о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 13 ноября 2023 г. № ГМ/94718/23 «О направлении информации»,

установил:

13 ноября 2023 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) издано письмо № ГМ/94718/23 «О направлении информации» (далее также – Письмо), адресованное руководителям территориальных органов ФАС России, которым они информируются об отзыве ранее направленного письма от 15 июля 2022 г. № ГМ/67432/22 и о прекращении его применения.

В Письме в связи с поступающими запросами территориальных органов ФАС России в отношении рассмотрения в порядке статьи 18¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) жалоб на нарушения процедуры торгов, проводимых в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве), даны следующие разъяснения:

«В соответствии с пунктом 4² части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции к полномочиям антимонопольного органа относится рассмотрение жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества. Порядок рассмотрения указанных жалоб

регламентирован статьей 18¹ Закона о защите конкуренции (абзац третий).

Таким образом, антимонопольные органы уполномочены рассматривать жалобы на нарушение процедуры торгов, если обязательность их проведения прямо предусмотрена законодательством (абзац четвертый).

В силу пункта 4 статьи 110 Закона о банкротстве продажа предприятия осуществляется в порядке, установленном данным законом, путем проведения торгов в форме аукциона, за исключением имущества, продажа которого в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется путем проведения конкурса (абзац пятый).

Согласно пункту 18 статьи 110 Закона о банкротстве в случае признания торгов не состоявшимися и незаключения договора купли-продажи с единственным участником торгов, а также в случае незаключения договора купли-продажи предприятия по результатам торгов внешний управляющий в течение двух дней после завершения срока, установленного Законом о банкротстве для принятия решений о признании торгов несостоявшимися, для заключения договора купли-продажи предприятия с единственным участником торгов, для заключения договора купли-продажи предприятия по результатам торгов, принимает решение о проведении повторных торгов и об установлении начальной цены продажи предприятия. Повторные торги проводятся в порядке, установленном Законом о банкротстве (абзац шестой).

Также в соответствии с пунктом 3 статьи 139 Закона о банкротстве после проведения инвентаризации и оценки имущества должника конкурсный управляющий приступает к его продаже. Продажа имущества должника осуществляется в порядке, установленном пунктами 3–19 статьи 110 и пунктом 3 статьи 111 Закона о банкротстве, с учетом особенностей, установленных данной статьей (абзац седьмой).

В силу пункта 4 статьи 139 Закона о банкротстве в случае, если повторные торги по продаже имущества должника признаны несостоявшимися или договор купли-продажи не был заключен с их единственным участником, а также в случае незаключения договора купли-продажи по результатам повторных торгов продаваемое на торгах имущество должника подлежит продаже посредством публичного предложения (абзац восьмой).

Таким образом, Законом о банкротстве установлены случаи, при которых проведение торгов является обязательным (абзац девятый).

Следовательно, если основанием для проведения торгов послужило прямое указание Закона о банкротстве на обязательность их проведения, то антимонопольные органы уполномочены рассматривать поступающие на процедуру их проведения жалобы в порядке, предусмотренном статьей 18¹ Закона о защите конкуренции (абзац десятый).

При этом необходимо учитывать, что частью 9 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции установлен перечень оснований для возврата жалобы заявителю. В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции к числу таких оснований относится наличие вступившего в законную силу судебного акта, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии

нарушения в обжалуемых актах и (или) действиях (бездействии) (абзац одиннадцатый).

Кроме того, в силу части 21 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа прекращает рассмотрение жалобы в случаях, предусмотренных пунктами 3–5 части 9 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции (абзац двенадцатый)».

Союз Операторов Электронных Площадок (далее также – Союз) обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Письма недействующим, ссылаясь на то, что содержащиеся в его абзацах четвертом, девятом и десятом разъяснения даны ФАС России с превышением полномочий, не соответствуют действительному смыслу разъясняемых отдельных положений Закона о защите конкуренции, Закона о банкротстве и обладают нормативными свойствами, позволяющими применить их неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц по вопросу правового регулирования порядка рассмотрения антимонопольным органом жалоб на проведение торгов при продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, нарушают права и законные интересы членов Союза – операторов электронных площадок.

Административный истец полагает, что рассмотрение жалоб на проведение торгов в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции может применяться только к тем торгам, которые относятся к сфере антимонопольного контроля по правилам статьи 17 указанного закона, под действие которой торги по продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, не подпадают. В результате расширительного толкования норм статьи 18¹ Закона о защите конкуренции ФАС России распространила их действие на торги по продаже имущества должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, не относящиеся к категории обязательных, возложив на операторов электронных площадок не предусмотренные законом дополнительные обязанности, включая приостановление торгов, исполнение предписаний антимонопольного органа, содержащих требования об отмене протоколов и аннулировании торгов, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона о банкротстве, предусматривающим судебный порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве. Поскольку Закон о банкротстве не является частью антимонопольного законодательства, у ФАС России отсутствуют полномочия давать разъяснения (толкование) его норм.

ФАС России в возражениях на административный иск указала, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Письмо не является нормативным правовым актом и не должно обладать нормативными свойствами, заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

В судебном заседании представители административного истца Липкин И.Б., Одинцов В.И. настаивали на удовлетворении заявленного требования.

Представители ФАС России Ларченко С.В., Казаков М.Ю., Савостина Е.В. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав представителей сторон, обсудив доводы заинтересованного лица, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым удовлетворить заявленное требование, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с пунктами 5, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

Согласно пункту 1, подпунктам 5.4, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности 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, отнесенным к компетенции службы.

ФАС России в форме Письма, оспариваемого в рамках настоящего административного дела, дала разъяснения в отношении рассмотрения в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции жалоб на нарушения процедуры торгов, проводимых в соответствии с Законом о банкротстве.

Данные разъяснения ФАС России направлены руководителям территориальных органов, а также размещены на ее официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.fas.gov.ru).

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ 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 неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Подобные основания для удовлетворения заявленного требования имеются по настоящему делу.

В оспариваемом письме ФАС России правильно воспроизведены положения Закона о защите конкуренции (абзацы третий, одиннадцатый, двенадцатый), Закона о банкротстве (абзацы пятый – восьмой), вместе с тем в абзацах четвертом, девятом, десятом Письма дано разъяснение, которое не соответствует действительному смыслу разъясняемых положений указанных федеральных законов и устанавливает не предусмотренные ими общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение как ФАС России, так и его территориальными органами, в адрес которых направлено Письмо.

Кроме того, действующим законодательством давать разъяснения норм Закона о банкротстве ФАС России полномочиями не наделена.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции определены Законом о защите конкуренции, целями которого согласно части 2 его статьи 1 являются, в частности, обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с положениями пункта 4 статьи 22, пункта 4² части 1 статьи 23 указанного закона антимонопольный орган осуществляет государственный контроль при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами, в том числе рассматривает жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов.

При этом по смыслу взаимосвязанных положений части 1 статьи 1, частей 1 и 4 статьи 17, части 5 статьи 18 Закона о защите конкуренции антимонопольный контроль допускается в отношении процедур, обязательность проведения которых прямо предусмотрена законом и введена в целях предупреждения и пресечения монополистической деятельности, формирования конкурентного товарного рынка, создания условий его эффективного функционирования.

Анализ приведенных положений законодательства позволяет сделать вывод о том, что антимонопольный контроль за торгами, в том числе контроль

за соблюдением процедуры торгов, ограничен случаями, когда результаты проведения определенных торгов способны оказать влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Исходя из положений пункта 3 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции вывод о наличии оснований для антимонопольного контроля за торгами в конкретных случаях также может быть сделан по результатам проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, если они свидетельствуют о значимости исхода торгов с точки зрения предупреждения и пресечения монополистической деятельности, формирования конкурентного товарного рынка, создания условий его эффективного функционирования.

При этом порядок и условия проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов, регулирует Закон о банкротстве (пункт 1 статьи 1), согласно положениям которого реализация имущества должника посредством проведения торгов в конкурсном производстве подчинена общей цели названной процедуры – наиболее полному удовлетворению требований кредиторов исходя из принципов очередности и пропорциональности (абзац шестнадцатый статьи 2, статьи 110, 111, 124, 139).

Таким образом, в отличие от антимонопольного контроля, целью которого является защита публичного интереса (недопущение ограничения, устранения конкуренции на рынке, обеспечение и развитие конкуренции), контроль за торгами по продаже имущества в процедурах банкротства должника преследует цель защиты частного интереса: как интереса самого должника, так и интереса его конкурсных кредиторов, баланс между интересами которых должен обеспечиваться при проведении торгов.

Проводимые в рамках процедур банкротства (конкурсное производство, процедура реализации имущества должника) торги не преследуют в качестве своей основной цели обеспечение и развитие конкуренции на тех или иных товарных рынках, а произвольное вмешательство антимонопольных органов в их проведение способно негативно повлиять на возможность своевременного и максимального удовлетворения интересов кредиторов от реализации имущества, при том что за проведением названных торгов осуществляется судебный контроль в рамках дела о банкротстве.

В соответствии со статьями 110, 111 Закона о банкротстве продажа предприятия, части имущества должника в процедуре внешнего управления осуществляется в порядке, установленном данным законом, в соответствии с пунктом 1 статьи 126 которого с даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства совершение сделок, связанных с отчуждением имущества должника или влекущих за собой передачу его имущества третьим лицам в пользование, допускается исключительно в порядке, установленном главой VII этого закона.

Из пункта 10 статьи 111² Закона о банкротстве следует, что споры, связанные с проведением оператором электронной площадки торгов в

электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, разрешаются в судебном порядке.

Следовательно, осуществление антимонопольного контроля за торгами, проводимыми в рамках дел о банкротстве, не является безусловным и в каждом случае требует обоснования со стороны антимонопольного органа с точки зрения реализации целей Закона о защите конкуренции.

При этом регламентированный статьей 18¹ Закона о защите конкуренции порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров не предусматривает проведение антимонопольным органом обязательного в рамках рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства анализа состояния конкуренции, но устанавливает в числе прочего обязательное приостановление торгов в случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольного органа с направлением соответствующего уведомления заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию (часть 11), определяет период приостановления торгов – со дня направления указанного уведомления о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу (часть 18), предусматривает, что организатор торгов, которому направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе.

Кроме того, согласно положениям части 20 названной статьи в случае признания по результатам рассмотрения жалобы по существу обоснованной либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (в том числе нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) комиссия антимонопольного органа принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3¹ части 1 статьи 23 указанного закона (содержащего в числе прочего требования к организатору торгов, оператору электронной площадки об отмене протоколов и аннулировании торгов).

Тем самым Письмо предписывает территориальным органам ФАС России рассматривать жалобы на торги, проводимые в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, не по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции, регламентирующей рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства, а в порядке статьи 18¹ указанного закона, в рамках которой анализ состояния конкуренции не предусмотрен, а антимонопольные органы не устанавливают значимость исхода торгов с точки зрения предупреждения и пресечения монополистической деятельности, формирования конкурентного товарного рынка, создания условий его эффективного функционирования.

В результате расширительного толкования норм статьи 18¹ Закона о защите конкуренции ФАС России распространила их действие на торги по продаже имущества должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, за проведением которых осуществляется судебный контроль в

рамках дела о банкротстве, возложив на операторов электронных площадок не предусмотренные Законом о банкротстве дополнительные обязанности, включая приостановление торгов, исполнение предписаний антимонопольного органа, содержащих требования об отмене протоколов и аннулировании торгов, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона о банкротстве, предусматривающим судебный порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве.

Таким образом, изданное федеральным органом исполнительной власти с превышением полномочий Письмо, направленное руководителям территориальных органов ФАС России для использования в работе, создает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, что свидетельствует о наличии у него нормативных свойств.

Согласно пункту 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, по общему правилу, акты, обладающие нормативными свойствами, содержащие разъяснения, не соответствующие смыслу разъясняемых положений, признаются судом не действующими полностью или в части со дня их принятия (пункт 39 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Поскольку Письмо создает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, издано административным ответчиком с превышением полномочий, оно подлежит признанию не действующим со дня его принятия в полном объеме.

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 понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного иска Союзом Операторов Электронных Площадок уплачена государственная пошлина в размере 4 500 рублей, которая подлежит взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Союза Операторов Электронных Площадок удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия письмо Федеральной антимонопольной службы от 13 ноября 2023 г. № ГМ/94718/23 «О направлении информации».

Взыскать с Федеральной антимонопольной службы в пользу Союза Операторов Электронных Площадок судебные расходы по оплате государственной пошлины в размере 4 500 (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



О.Н. Нефедов