



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-373

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 октября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Крупнова И.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе Федеральной антимонопольной службы на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2024 г. по делу № АКПИ24-164, которым административное исковое заявление Союза Операторов Электронных Площадок удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Федеральной антимонопольной службы Пузыревского С.А., Головановой Т.А., Дадашевой М.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Союза Операторов Электронных Площадок Одинцова В.И., Липкина И.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

13 ноября 2023 г. Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России) издала письмо № ГМ/94718/23 «О направлении информации» (далее – 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 несостоявшимися 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)».

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

Союз Операторов Электронных Площадок (далее – Союз операторов) обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Письма недействующим. В обоснование заявленного требования сослался 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.

В административном иске указано, что рассмотрение жалоб на проведение торгов в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции может

применяться лишь 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. Поскольку Закон о банкротстве не является частью антимонопольного законодательства, у ФАС России отсутствуют полномочия давать разъяснения (толкование) его норм.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что 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.

ФАС России в возражениях на административный иск полагала, 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 (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Письмо не является нормативным правовым актом и не должно обладать нормативными свойствами, просило о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2024 г. административное исковое заявление Союза операторов удовлетворено, Письмо признано не действующим со дня его принятия.

В апелляционной жалобе ФАС России, не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об отказе Союзу операторов в удовлетворении административного иска. В жалобе указано, что судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права и не установлены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, поскольку Письмо, по сути, дословно воспроизводит положения Закона о защите конкуренции, что исключает возможность признания письма ФАС России не действующим полностью, каких-либо положений, которые не соответствовали бы названному закону, Письмо не содержит.

В письменном отзыве Союз операторов не согласился с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном

применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права; доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в отзыве на административное исковое заявление, просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Изучив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения не находит.

Согласно пунктам 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.

ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим наряду с прочим 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 (пункт 1, подпункты 5.4, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

В оспариваемом Письме ФАС России дана разъяснения в отношении рассмотрения в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции жалоб на нарушения процедуры торгов, проводимых в соответствии с Законом о банкротстве, которые, по мнению административного истца, обладают нормативными свойствами.

Статьей 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации регламентированы особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными названной статьёй (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 неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

Приведённые законоположения процессуального законодательства при рассмотрении и разрешении настоящего административного дела судом первой инстанции полностью соблюдены, что подтверждается следующим.

Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства, по общему правилу, осуществляется антимонопольным органом в соответствии с главой 9 Закона о защите конкуренции. Иной порядок рассмотрения дел может быть предусмотрен законом.

Так, согласно пункту 4² части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган наделен полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества.

Порядок рассмотрения указанных жалоб установлен статьей 18¹ Закона о защите конкуренции, которая регламентирует лишь порядок действий антимонопольного органа (процедуру) при рассмотрении жалоб на нарушение процедуры торгов, осуществляемых в силу закона, но не определяет основания для антимонопольного контроля за торгами.

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» разъяснил, что 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 (пункт 37).

Следовательно, 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. 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.

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, а также споры, связанные с отношениями оператора электронной площадки с саморегулируемой организацией операторов электронных площадок, членом которой он является, разрешаются в судебном порядке (пункт 10 статьи 111² Закона о банкротстве).

Между тем Письмо фактически 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 названного 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. Кроме того, действующим законодательством ФАС России не наделена полномочиями давать разъяснения норм Закона о банкротстве. В связи с чем Письмо издано данным федеральным органом исполнительной власти с превышением имеющихся полномочий.

Таким образом, несмотря на правильное изложение в Письме положений Закона о защите конкуренции (абзацы третий, одиннадцатый, двенадцатый), Закона о банкротстве (абзацы пятый – восьмой), в абзацах четвертом, девятом, десятом этого документа даны разъяснения, которые не соответствуют действительному смыслу разъясняемых положений указанных федеральных законов и устанавливают 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 Письмо направлено.

В силу пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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, и о признании этого акта не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Установив, что в результате расширительного толкования положений статьи 18¹ Закона о защите конкуренции ФАС России в полной мере распространила их действие на торги по продаже имущества должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, тем самым 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 (пункт 1 статьи 449 данного кодекса, статьи 61⁸, пункт 10 статьи 111² Закона о банкротстве), предусматривающим судебный порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур,

применяемых в деле о банкротстве, суд принял обоснованное решение об удовлетворении административного иска.

При этом суд первой инстанции правильно исходил из того, что 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.

Указание в апелляционной жалобе ФАС России на необоснованное признание судом Письма полностью не действующим, поскольку оно по сути воспроизводит содержание норм, имеющих большую юридическую силу, несостоятельно. Абзацы, повторяющие положения Закона о защите конкуренции (третий, одиннадцатый, двенадцатый), Закона о банкротстве (пятый – восьмой) в отсутствие оспоренных разъяснений самостоятельного значения не имеют, поскольку приведены в Письме в обоснование выводов, не соответствующих смыслу разъясняемых положений названных федеральных законов. С этими выводами суд первой инстанции правомерно не согласился (абзацы четвертый, девятый, десятый).

Обжалованное решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права, оснований, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для его отмены 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 24 июня 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федеральной антимонопольной службы – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Ю. Вавильчева

В.В. Крупнов