

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 309-ЭС24-24307

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А07-38042/2022

Резолютивная часть определения объявлена 20 января 2026 г.
Полный текст определения изготовлен 26 января 2026 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Борисовой Е.Е. и Хатыповой Р.А.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Кунаковым В.В.,

с использованием системы веб-конференции (в режиме онлайн),

при участии представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры Республики Башкортостан Слободина С.А. (доверенности от 10 февраля 2025 г. и от 16 января 2026 г.), общества с ограниченной ответственностью «Автоматизация Системы Технологии» Аксеновой О.Н. и Тихомирова А.С. (доверенность от 4 июня 2025 г.), общества с ограниченной ответственностью «Башкирские распределительные электрические сети» Михеева С.А. (доверенность от 1 января 2026 г.) и Габитова Р.Ф. (доверенность от 1 января 2026 г.), администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан Калимуллина Р.Р. (доверенность от 26 марта 2025 г.) и Дашкина Р.М. (доверенность от 26 марта 2025 г.), директора муниципального унитарного предприятия «Электрические сети» городского округа «Город Салават» Республики Башкортостан Муратова Ф.Р.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 18 апреля 2024 г., постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 июля

2024 г. и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 6 ноября 2024 г. по делу № А07-38042/2022,

УСТАНОВИЛА:

Заместитель прокурора Республики Башкортостан (далее – прокурор) обратился в Арбитражный суд Республики Башкортостан с иском к администрации городского округа «Город Салават» Республики Башкортостан (далее – Администрация), обществу с ограниченной ответственностью «Автоматизация Системы Технологии» (далее – общество «АСТ») и муниципальному унитарному предприятию «Электрические сети» городского округа «Город Салават» Республики Башкортостан (далее – Предприятие) о признании недействительным (ничтожным) концессионного соглашения от 3 августа 2020 г. № САЛ-АСТ03/08/20-01 в отношении электрических сетей городского округа «Город Салават» Республики Башкортостан; признании недействительной (ничтожной) сделки по изъятию имущества из хозяйственного ведения Предприятия, оформленной постановлением главы Администрации от 13 октября 2020 г. № 2132-п «О рассмотрении предложения МУП «Электрические сети»; об обязанности общества «АСТ» передать Администрации по акту приема-передачи недвижимое и движимое имущество, полученное по концессионному соглашению (согласно перечню).

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан (далее – УФАС по Республике Башкортостан), общество с ограниченной ответственностью «Башкирские распределительные электрические сети» (далее – общество «Башкирэнерго»).

Прокурор в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) уточнил исковые требования, в том числе перечень имущества, подлежащего возврату Администрации, а также попросил признать недействительным дополнительное соглашение № 1 к концессионному соглашению от 3 августа 2020 г.

Арбитражный суд Республики Башкортостан решением от 18 апреля 2024 г., оставленным без изменения постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 июля 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 6 ноября 2024 г., в иске отказал.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, ссылаясь на нарушение судами трех инстанций норм материального и процессуального права, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с кассационным представлением в отношении принятых по делу судебных актов.

Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 11 апреля 2025 г. № 309-ЭС24-24307 отказал в передаче указанного кассационного представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации - председатель Судебной коллегии по экономическим спорам Иваненко Ю.Г. определением от 26 ноября 2025 г. № 309-ЭС24-24307 отменил определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2025 г. № 309-ЭС24-24307 и передал кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации вместе с делом № А07-38042/2022 для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационное представление общество «АСТ», считая обжалуемые судебные акты законными и обоснованными, просит оставить их без изменения, а кассационное представление – без удовлетворения.

В судебном заседании представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокурора, представители общества «Башкирэнерго» поддержали доводы кассационного представления; представители Администрации, Предприятия, общества «АСТ» просили оставить обжалуемые судебные акты без изменения.

УФАС по Республике Башкортостан, извещенное надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своего представителя в суд не направило, что в соответствии со статьей 29110 АПК РФ не является препятствием для рассмотрения дела в его отсутствие.

Согласно части 1 статьи 291¹¹ АПК РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291¹¹ АПК РФ оснований для отмены принятых по делу судебных актов.

Как следует из материалов дела и установлено судами, общество «АСТ» обратилось в Администрацию с инициативой заключения концессионного соглашения в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, составляющих систему электросетевого хозяйства городского округа «Город Салават» Республики Башкортостан, принадлежащих Предприятию на праве хозяйственного ведения.

Администрация постановлением от 30 апреля 2020 г. № 934-п приняла решение о возможности заключения концессионного соглашения на условиях, определенных в предложении о заключении концессионного соглашения общества «АСТ», о чем на сайте <http://torgi.gov.ru> разместила сообщение № 300420/12538361/02.

В период с 1 мая 2020 г. по 15 июня 2020 г. акционерное общество «Башкирские электрические сети» и общество «Башкирэнерго» в соответствии со статьей 37 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Закон № 115-ФЗ) подали заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения.

Согласно протоколу рассмотрения данных заявок от 23 июня 2020 г. заявки указанных обществ признаны не соответствующими требованиям Закона № 115-ФЗ.

Администрация постановлением от 30 апреля 2020 г. № 934-п «О возможности заключения концессионного соглашения» признала общество «АСТ» соответствующим требованиям пунктов 4.1 и 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ.

Администрация (концедент), Предприятие (балансодержатель) и общество «АСТ» (концессионер) 3 августа 2020 г. заключили на срок до 30 июня 2070 г. концессионное соглашение № САЛ-АСТ-03/08/20-01 в отношении электрических сетей, по условиям пункта 1 которого концессионер обязался за свой счет реконструировать и (или) модернизировать имущество, право собственности на которое принадлежит концеденту, осуществлять бесперебойное электроснабжение жилищного фонда и нежилого фонда, объектов социального и коммунального назначения, а также обеспечить его технически исправное содержание и эксплуатировать, содержать, производить техническое обслуживание, текущий и капитальный ремонты объекта соглашения.

В приложении № 1 к концессионному соглашению приведен перечень недвижимого и движимого имущества, передаваемого по соглашению, с помощью которого осуществляется электроснабжение городского округа.

В пункте 32 указанного соглашения стороны предусмотрели, что продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности по соглашению, являются собственностью концессионера.

Согласно пункту 24 данного соглашения предельный размер расходов на реконструкцию объекта соглашения, осуществляемых в течение всего срока действия соглашения концессионером, равен 645 000 000 руб.

В связи с заключением концессионного соглашения Администрация постановлением от 13 октября 2020 г. № 2132-п приняла предложение Предприятия о прекращении его права хозяйственного ведения на время действия данного соглашения, а по акту приема-передачи от 13 октября 2020 г. приняла в казну муниципального образования имущество рыночной стоимостью 1 492 244 919 руб.

По актам приема-передачи от 14 октября 2020 г. и от 20 октября 2020 г. Администрация передала обществу «АСТ» электросетевое имущество в виде трансформаторных подстанций, воздушных линий электропередач, кабельных линий, силовых трансформаторов, вакуумных выключателей, счетчиков и систем учета электроэнергии, систем диспетчерского контроля, распределительных устройств, зданий, складов и автостоянок, иного движимого и недвижимого имущества, для осуществления деятельности по

электроснабжению жилого и нежилого фонда, а также объектов социального и коммунального назначения (всего 1544 объекта).

Дополнительным соглашением стороны в 2022 году исключили из концессионного соглашения 8 объектов.

На основании обращения общества «Башкирэнерго» УФАС по Республике Башкортостан установило в действиях Администрации нарушения антимонопольного законодательства и выдало Администрации предупреждение от 24 июля 2020 г. № ТОО02/01/15-2069/2020 о прекращении указанных действий, которое она не исполнила.

Арбитражный суд Республики Башкортостан решением от 1 сентября 2021 г. по делу № А07-17429/2020 отказал в удовлетворении требования Администрации о признании недействительным указанного предупреждения.

Впоследствии УФАС по Республике Башкортостан приняло решение от 19 ноября 2020 г. о признании Администрации нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), выдало предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Общество «АСТ» и Администрация обратились в Арбитражный суд Республики Башкортостан с заявлением о признании незаконными указанных решения и предписания.

Арбитражный Суд Республики Башкортостан решением от 12 сентября 2022 г. по делу № А07-31669/2020 отказал в удовлетворении требования о признании незаконным решения УФАС по Республике Башкирия от 19 ноября 2020 г., признав правильными выводы указанного органа о допущенных Администрацией нарушениях Закона № 135-ФЗ. Удовлетворяя требование о признании незаконным предписания, выданного антимонопольным органом об устранении допущенных нарушений путем расторжения концессионного соглашения, суд исходил из превышения указанным органом своих полномочий.

Прокурор, полагая, что сделка по передаче Администрацией во владение и пользование общества «АСТ» по концессионному соглашению без проведения конкурентных процедур муниципального имущества, находящегося в хозяйственном ведении Предприятия, составляющего систему электросетевого хозяйства, является ничтожной, поскольку совершена с нарушением требований гражданского законодательства, положений Законов № 115-ФЗ и 135-ФЗ, публичных интересов и охраняемых законом интересов третьих лиц, обратился в декабре 2022 г. в арбитражный суд с настоящим иском.

Суды первой и апелляционной инстанций, сославшись на статьи 166, 168, 181, 235, 236, 296, 449 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), Закон № 115-ФЗ, Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Закон № 135-ФЗ, пришли к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения иска прокурора.

Суды исходили из следующего.

Заключение ответчиками спорного концессионного соглашения в отношении электрических сетей в условиях неправомерного отклонения заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения от общества «Башкирэнерго» не свидетельствует в настоящем случае о нарушении публичного интереса и ничтожности такой сделки, в том числе в силу отсутствия прямого указания закона для отнесения ее к таковым.

Судебные акты по делам № А07-31669/2020 и А07-17429/2020, которыми установлен факт неправомерного отклонения Администрацией заявки общества «Башкирэнерго» о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения, приняты уже после заключения ответчиками спорного концессионного соглашения, которое исполняется сторонами несколько лет. При этом общество «Башкирэнерго» не обращалось в суд с иском о признании недействительным спорного концессионного соглашения.

Положения статьи 37 Закона № 115-ФЗ не содержат императивного запрета на заключение такого концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения, в том числе при наличии иных заявок о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения на условиях, предусмотренных в предложении о заключении концессионного соглашения.

Суды пришли к выводам о том, что прокурор не доказал факт нарушения или посягательства на нарушение оспариваемым концессионным соглашением публичных интересов и, как следствие, наличие оснований для квалификации спорной сделки как ничтожной; концессионное соглашение является оспоримой сделкой, поэтому по правилам пункта 2 статьи 181 Гражданского кодекса к требованию о признании данной сделки недействительной применяется годичный срок исковой давности, который прокурор на дату обращения с иском пропустил.

Суды также посчитали, что не имеется оснований и для признания недействительной (ничтожной) сделки по изъятию имущества из хозяйственного ведения Предприятия, оформленной постановлением главы администрации от 13 октября 2020 г. № 2132-п, поскольку, как следует из самого постановления, оно принято на основании предложения Предприятия о прекращении права хозяйственного ведения.

Суд округа согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций при рассмотрении настоящего дела неправильно применили нормы материального и процессуального права и не учли следующего.

В соответствии с пунктом 1 статьи 168 Гражданского кодекса за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи или иным законом, сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является оспоримой, если из закона не следует, что должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

Сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки (пункт 2 статьи 168 Гражданского кодекса).

Согласно разъяснениям, приведенным в пункте 74 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее - постановление Пленума ВС РФ № 25), договор, условия которого противоречат существу законодательного регулирования соответствующего вида обязательства, может быть квалифицирован как ничтожный полностью или в соответствующей части, даже если в законе не содержится прямого указания на его ничтожность.

Применительно к статьям 166 и 168 Гражданского кодекса под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы (пункт 75 постановления Пленума ВС РФ № 25).

Содержание конкретных публичных интересов может быть сформулировано путем перечисления целей законодательного регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Согласно части 1 статьи 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований.

По смыслу приведенной нормы указанное право предоставлено прокурору в целях защиты публичной собственности и иных публичных интересов, в том числе в целях соблюдения законности и правопорядка субъектами гражданских правоотношений при использовании ими бюджетных средств, недопущения заключения договоров в отношении объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в обход требований закона.

Согласно положениям статей 2, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей до 19 июня 2025 г. (далее

– Закон № 131-ФЗ), к полномочиям органов местного самоуправления относится решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, в том числе организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Указанные органы вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами; доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты (части 2 и 3 статьи 51 Закона № 131-ФЗ).

Аналогичные положения предусмотрены в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», вступившем в законную силу с 19 июня 2025 г.

Порядок и правила предоставления в пользование муниципального имущества регламентируются специальными законами, в том числе Законом № 135-ФЗ, согласно которому по общему правилу предоставление такого имущества может быть осуществлено по результатам проведения конкурсов или аукционов, и актом № 115-ФЗ, регулирующим отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением концессионных соглашений, гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения.

Прокурор в обоснование иска, предъявленного в защиту интересов публично-правового образования, указал, что спорное концессионное соглашение заключено без торгов с нарушением требований Законов № 135-ФЗ и 115-ФЗ, а также интересов иных участников правоотношений в указанной сфере деятельности, которые могли бы принять участие в конкурсных процедурах на право заключения концессионного соглашения.

Частью 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, определяющего организационные и правовые основы защиты конкуренции, установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и (или) действия (бездействие) органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 декабря 2022 г. № 57-П, запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия к лицам, нарушающим антимонопольное законодательство, что

вытекает из статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации (согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не может нарушать права и свободы других лиц) и само по себе не может рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод. Законодатель, регулируя эту сферу общественных отношений, может и должен предусматривать меры, обеспечивающие поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности.

В силу части 1 статьи 1 Закона № 115-ФЗ его целями являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (часть 1 статьи 3 Закона № 115-ФЗ).

В пункте 10 части 1 статьи 4 Закона № 115-ФЗ указано, что объектами концессионного соглашения являются, в том числе объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии.

По общему правилу, установленному в части 1 статьи 13 Закона № 115-ФЗ, концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 37 данного Закона.

Торги - специфический способ совершения сделки посредством проведения конкурса или аукциона. Использование в определенных случаях конкурентных процедур отбора контрагентов является общемировой практикой и обусловлено: необходимостью удовлетворить интерес заказчика в заключении договора на лучших для него условиях и с лучшим контрагентом; задачами защиты конкуренции; целью профилактики коррупционных правонарушений. Конститутивным элементом торгов, как регулируемых гражданским законодательством, так и проводимых в соответствии с нормами иных отраслей права, служит состязательность, конкурентная борьба. Целью торгов как юридической процедуры является выявление претендента на заключение договора, который способен предложить наиболее приемлемую - высокую или низкую - цену (при проведении аукциона) или лучшие условия договора (при проведении конкурса) и тем самым наиболее полно удовлетворить интересы как организатора торгов, так и победителя, а в

некоторых случаях и третьих лиц (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 57-П).

Таким образом, несоблюдение императивных требований Законов № 135-ФЗ и 115-ФЗ относительно правил проведения торгов на право заключения договора аренды либо концессионного соглашения в отношении муниципального имущества приводит к ограничению доступа к участию в торгах иных претендентов, чем нарушаются принципы конкурентности торгов и тем самым не обеспечиваются права публичного собственника имущества на его максимально эффективное использование.

Согласно части 4.1 статьи 37 Закона № 115-ФЗ концессионное соглашение может быть заключено по инициативе лиц, указанных в пункте 2 части 1 статьи 5 данного Закона и отвечающих требованиям, предусмотренным частью 4.11 статьи 37, и в порядке, установленном частями 4.2 - 4.10 и 4.12 этой же статьи.

В силу части 4.3 статьи 37 Закона № 115-ФЗ лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, обязано документально подтвердить свое соответствие заявленным требованиям, путем предоставления подтверждающих документов, поскольку в случае отсутствия заявок о готовности к заключению соглашения, именно с лицом, инициировавшим заключение концессионного соглашения, заключается договор без предоставления каких-либо дополнительных документов.

В соответствии с пунктом 3 части 4.10 статьи 37 Закона № 115-ФЗ указанное лицо до принятия решения о заключении этого соглашения обязано указать источники финансирования деятельности по исполнению концессионного соглашения и представить в уполномоченный орган подтверждение возможности их получения.

В пункте 4 (действовавшем на момент заключения оспариваемого соглашения) части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ указано, что лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, а также лица, подающие заявки на заключение концессионного соглашения, должны отвечать требованию о наличии средств или возможности их получения в размере не менее пяти процентов от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций.

Согласно части 4.9 статьи 37 Закона № 115-ФЗ в случае, если в сорокапятидневный срок с момента размещения на официальном сайте предложения о заключении концессионного соглашения поступили заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения в отношении объекта концессионного соглашения от иных лиц, уполномоченный орган обязан разместить данную информацию на официальном сайте; в этом случае заключение концессионного соглашения осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном данным Законом.

Таким образом, конкурентная процедура на право заключения концессионного соглашения проводится в случаях, когда итоги процедуры информирования о поступившем предложении о заключении концессионного соглашения подтвердили наличие нескольких субъектов, действительно

заинтересованных в заключении концессионного соглашения на предложенных условиях и способных к его реальному исполнению, что соответствует целям регулирования данных отношений.

Заключение концессионного соглашения с нарушением прямого законодательного запрета в отсутствие конкурентных процедур посягает на публичный интерес, поскольку специфика концессионного соглашения состоит в привлечении инвестиций в имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, в том числе объекты коммунальной инфраструктуры, эксплуатация которых направлена на эффективное, бесперебойное снабжение потребителей (неопределенного круга лиц) ресурсами жизнеобеспечения (часть 1 статьи 1 Закона № 115-ФЗ) и лишает соответствующее муниципальное образование возможности передачи соответствующего имущества на более выгодных для публичных нужд условиях.

Иной подход допускал бы заключение концессионного соглашения в обход норм Закона № 115-ФЗ (статья 10 Гражданского кодекса).

Кроме того, из положений Закона № 115-ФЗ не следует, что концессионное соглашение, заключенное с нарушением требований данного Закона, является оспоримой сделкой, следовательно, такое соглашение может быть признано ничтожным на основании пункта 2 статьи 168 Гражданского кодекса при наличии совокупности условий, предусмотренных в этом пункте.

Согласно материалам дела объектами спорного концессионного соглашения являются находящиеся в муниципальной собственности объекты коммунальной инфраструктуры, посредством которых осуществляется электроснабжение жилого и нежилого фонда, объектов социального и коммунального назначения муниципального образования.

Администрация, осуществляющая полномочия собственника в отношении муниципального имущества, должна распоряжаться муниципальным имуществом в соответствии с требованиями действующего законодательства при соблюдении публичных интересов.

По смыслу Законов № 135-ФЗ и 115-ФЗ интересы муниципального образования, неопределенного круга лиц при заключении концессионного соглашения в отношении таких объектов заключаются в привлечении инвестиций в электроэнергетику муниципального образования на наиболее выгодных условиях, обеспечении эффективного использования объектов жизнеобеспечения, поступлении доходов в бюджет от использования данного имущества, повышении качества предоставляемых населению услуг, а также в развитии добросовестной конкуренции на территории муниципального образования.

УФАС по Республике Башкортостан от 24 июля 2020 г. выдало Администрации предупреждение в связи с наличием в действиях Администрации при рассмотрении заявок на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения признаков нарушений части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, указав на необходимость в течение 10 дней со дня получения предупреждения прекратить указанные действия путем отмены

протокола от 23 июня 2020 г. рассмотрения заявок о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения; расторжения концессионного соглашения с обществом «АСТ» в случае его заключения; проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов коммунального хозяйства, составляющих системы электросетевого хозяйства, находящихся в муниципальной собственности.

Решением Арбитражного суда Республики Башкортостан от 1 сентября 2021 г. (оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций) по делу № А07-17429/2020 указанное предупреждение признано соответствующим действующему законодательству.

Суды исходили из доказанности антимонопольным органом нарушения в действиях Администрации части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, выразившихся в признании заявки общества «Башкирэнерго», не соответствующей установленным требованиям по основаниям, которые не предусмотрены пунктом 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ, что привело или могло привести к ограничению конкуренции. Суды указали, что принятие Администрацией решения о заключении концессионного соглашения с обществом «АСТ» без проведения конкурсных процедур свидетельствует о наличии признаков нарушения органом местного самоуправления антимонопольного законодательства.

В связи с невыполнением предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства УФАС по Республике Башкортостан возбудило дело о нарушении Администрацией антимонопольного законодательства и, установив факт нарушения Администрацией антимонопольного законодательства, выразившегося в заключении концессионного соглашения без торгов при наличии надлежащей заявки иного лица, решением от 19 ноября 2020 г. признало Администрацию нарушившей часть 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

Вступившими в законную силу судебными актами по делу № А07-31669/2020 подтверждена правомерность указанного решения.

Не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом) (пункт 1 статьи 10 Гражданского кодекса).

Как указал прокурор, при наличии надлежащей заявки иного лица о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения и вынесенного УФАС по Республике Башкортостан 24 июля 2020 г. предостережения о наличии в действиях Администрации признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, законность которого подтверждена судом, заключенное ответчиками без проведения торгов концессионное соглашение нарушает требования законодательства, не обеспечивает достижение целей экономически эффективного использования муниципальной собственности и не удовлетворяет публичные нужды.

По мнению истца, заявка общества «АСТ» не соответствовала требованиям, предъявляемым к концессионеру в соответствии с Законом № 115-ФЗ в части наличия средств или возможности их получения в размере не менее пяти процентов от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций до заключения концессионного соглашения, следовательно, данная заявка подлежала отклонению, а само общество «АСТ» не могло быть стороной указанной сделки.

Администрация не представила доказательств экономической целесообразности и эффективности в заключении с частным лицом концессионного соглашения в отношении спорных объектов энергоснабжения, закрепленных за Предприятием на праве хозяйственного ведения, поскольку деятельность Предприятия (естественного монополиста в данной отрасли) являлась прибыльной. После прекращения права хозяйственного ведения Предприятия на спорное имущество и передачи его в концессию обществу «АСТ» хозяйственная деятельность Предприятия фактически прекращена, а сотрудники Предприятия стали работать в данном обществе.

Кроме того, как считает прокурор, нарушение публичного интереса подтверждается тем, что Предприятие, получая прибыль от использования спорного муниципального имущества, ежегодно перечисляло в местный бюджет более 3 000 000 руб., при этом общество «АСТ», имея ежегодную прибыль около 400 000 000 руб., в соответствии с пунктом 115 концессионного соглашения должно вносить по нему плату только в размере 1 000 000 руб., то есть передача данного имущества обществу «АСТ» была экономически не эффективна для местного бюджета.

Прокурор полагает, что указанные умышленные действия Администрации преследовали единую противоправную цель передать обществу «АСТ» в нарушение действующего законодательства без торгов в пользование объекты коммунальной инфраструктуры, составляющие систему электросетевого хозяйства муниципального образования, исключительно с целью извлечения выгоды данным обществом.

Суды, квалифицировав концессионное соглашение как оспоримую сделку, не учли приведенные нормы гражданского законодательства, Законов № 135-ФЗ и 115-ФЗ и не дали надлежащую правовую оценку доводам прокурора, приведенным в обоснование иска.

Кроме того, от правильной квалификации сделки как оспоримой или ничтожной зависит разрешение вопроса о применении исковой давности по заявлению ответчика.

Ссылка судов на то, что концессионное соглашение несколько лет исполняется сторонами, не исключает возможности оценки действительности сделки по требованию прокурора, уполномоченного на предъявление настоящего иска.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций не исследовали надлежащим образом обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора, допустили существенные нарушения норм материального и процессуального права,

повлиявшие на исход дела и без устранения которых невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, поэтому на основании пункта 1 статьи 291¹¹ АПК РФ обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное; всесторонне и полно исследовать имеющиеся в деле доказательства в их совокупности; правильно применив нормы материального и процессуального права, принять законное и обоснованное решение.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291¹¹ – 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 18 апреля 2024 г., постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 июля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 6 ноября 2024 г. по делу № А07-38042/2022 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Башкортостан.

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

Е.Е. Борисова

Р.А. Хатыпова