



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-632

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 ноября 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Предприятие производственно-технологической комплектации» о признании недействующим пункта 1 письма Федеральной антимонопольной службы от 12 сентября 2019 г. № ИА/79982/19 «О рассмотрении жалоб на действия организатора торгов, оператора электронной площадки в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции»,

установил:

12 сентября 2019 г. Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России) издано письмо № ИА/79982/19 «О рассмотрении жалоб на действия организатора торгов, оператора электронной площадки в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции» (далее – Письмо).

Пункт 1 Письма содержит разъяснения по вопросу приостановления исполнения предписаний, выдаваемых антимонопольным органом в соответствии с пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Проанализировав положения статей 18¹, 23 и главы 9 Закона о защите конкуренции, в абзацах девятом, десятом и одиннадцатом Письма ФАС России выразила мнение, что статьёй 18¹ Закона о защите конкуренции установлен особый самостоятельный порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров,

который не относится к процедуре рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, и, соответственно, положения части 2 статьи 52 этого закона не распространяются на случаи выдачи антимонопольным органом предписаний по итогам рассмотрения жалоб в порядке статьи 18¹ названного закона (абзац девятый). Таким образом, исполнение предписания антимонопольного органа, выданного в соответствии с пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, может быть приостановлено исключительно в случае принятия судом соответствующих обеспечительных мер в виде приостановления действия предписания в установленном порядке по аналогии с практикой рассмотрения споров в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (абзац десятый). При этом ФАС России обращает внимание, что дело об административном правонарушении по факту невыполнения в установленный срок предписания антимонопольного органа, в том числе в случае обжалования такого предписания в судебном порядке, ответственность за которое предусмотрена статьёй 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежит возбуждению по истечении срока исполнения такого предписания, за исключением случаев принятия судом обеспечительных мер в виде приостановления действия предписания (абзац одиннадцатый).

Общество с ограниченной ответственностью «Предприятие производственно-технологической комплектации» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просит признать не действующим со дня принятия пункт 1 Письма, ссылаясь на то, что изложенные в нём разъяснения не соответствуют как положениям статей 18¹, 52 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 исполнение предписания, принятого по результатам рассмотрения жалобы в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, приостанавливается только в случае принятия судом обеспечительных мер в виде приостановления действия предписания, в то время как часть 2 статьи 52 указанного закона связывает приостановление предписания, выдаваемого по результатам рассмотрения жалобы в соответствии со статьёй 18¹ данного закона, исключительно с принятием к производству судом заявления об обжаловании такого предписания.

По мнению административного истца, пунктом 1 Письма ФАС России ввела новое нормативное правовое регулирование, противоречащее Закону о защите конкуренции и создающее для Общества как организатора торгов, а также для неопределённого круга лиц угрозу привлечения к административной ответственности по статье 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в случае неисполнения предписания, выданного ФАС России или её территориальными органами, в связи с

обжалованием такого предписания в судебном порядке, поскольку его действие не подлежит приостановлению.

В судебном заседании представители административного истца Пенкин А.В. и Леонова Д.Д. поддержали заявленное требование.

Административный ответчик ФАС России в письменных возражениях на административный иск указала, что Письмо издано 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.

Представители административного ответчика Малая О.С. и Павлухина О.А. поддержали изложенную в возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении требования.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административное исковое заявление не согласилось с позицией административного истца о введении обжалуемым пунктом Письма нового нормативного правового регулирования, поскольку изложенные в нём выводы ФАС России сделаны на основании буквального толкования правовых норм Закона о защите конкуренции, а именно ввиду отсутствия соответствующего положения в порядке, установленном статьёй 18¹ названного закона, которое бы допускало возможность такого приостановления. Вместе с тем исходя из основных начал гражданского законодательства, закреплённых в пункте 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, полагало необходимым обратить внимание на позицию административного истца о возможности применения положений части 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции к порядку статьи 18¹ этого закона, а также о возможных последствиях обособления соответствующих споров от положений главы 9 указанного закона, заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

Выслушав стороны, обсудив доводы, изложенные в письменном отзыве Министерства юстиции Российской Федерации, 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 в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 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.

ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим кроме 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, отнесённым к компетенции службы (пункт 1, подпункты 5.4, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Реализуя предоставленные законом полномочия, ФАС России в форме Письма разъяснила отнесённые к её компетенции вопросы приостановления исполнения предписаний, выдаваемых антимонопольным органом в соответствии с пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Данные разъяснения ФАС России направлены территориальным органам, а также размещены на официальном сайте указанной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.fas.gov.ru).

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства.

Порядок возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, выдачи предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а также обжалования решений и предписаний установлен главой 9 «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства» названного закона.

Статьёй 52 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трёх месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания (часть 1). В случае принятия заявления об обжаловании предписания к производству арбитражного суда исполнение предписания антимонопольного органа приостанавливается до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу, за исключением предписания антимонопольного органа, выданного органу государственной власти или органу местного самоуправления, если иное не предусмотрено судебным актом (часть 2).

В свою очередь, указанный закон в статье 18¹ содержит отдельную процедуру рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

Выдача предписания по результатам рассмотрения жалоб в порядке, установленном статьёй 18¹ этого закона, регламентирована частью 20 указанной нормы, в силу которой комиссия антимонопольного органа по результатам рассмотрения жалобы на нарушение процедуры торгов и порядка

заключения договоров, порядка осуществления процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, содержащим перечень действий, которые могут быть указаны в предписании в качестве устранения последствий нарушений, выявленных по процедуре статьи 18¹ этого закона.

В части 23 указанной нормы закреплено, что решение или предписание комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трёх месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.

Процедура рассмотрения жалоб по правилам статьи 18¹ Закона о защите конкуренции не предусматривает возбуждение и рассмотрение антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства. Данной статьёй установлен самостоятельный ускоренный порядок рассмотрения жалоб, который существенно отличается от процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Определённый в статье 18¹ Закона о защите конкуренции порядок не содержит аналогичного части 2 статьи 52 названного закона положения о приостановлении исполнения предписания антимонопольного органа в случае его обжалования в судебном порядке до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу.

Из анализа приведённых законоположений следует, что статьи 52 и 18¹ Закона о защите конкуренции соотносятся как общая и специальная нормы. При этом исходя из общих принципов права при наличии нормы, специально регулирующей те или иные правоотношения (устанавливающей тот или иной порядок), общая норма не подлежит применению.

Таким образом, статьёй 18¹ поименованного закона установлен особый самостоятельный порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, который не относится к процедуре рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, и, соответственно, положения части 2 статьи 52 данного закона не распространяются на случаи выдачи антимонопольным органом предписаний по итогам рассмотрения жалоб по правилам статьи 18¹ этого закона, а исполнение предписания, выданного на основании части 20 данной нормы, может быть приостановлено лишь в случае принятия судом соответствующих обеспечительных мер.

При этом дело об административном правонарушении по факту невыполнения в установленный срок предписания антимонопольного органа, в том числе в случае обжалования такого предписания в судебном порядке, ответственность за которое предусмотрена статьёй 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежит возбуждению по истечении срока исполнения такого предписания, за исключением случаев принятия судом обеспечительных мер в виде приостановления действия предписания.

Изложенные в пункте 1 Письма разъяснения, вопреки доводам административного истца, не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а воспроизведённые в нём конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация (абзацы девятый, десятый, одиннадцатый) не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

В соответствии с требованиями пункта 2 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 отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

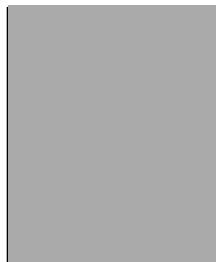
Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Предприятие производственно-технологической комплектации» о признании недействующим пункта 1 письма Федеральной антимонопольной службы от 12 сентября 2019 г. № ИА/79982/19 «О рассмотрении жалоб на действия организатора торгов, оператора электронной площадки в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции» отказать.

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



А.М. Назарова