



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-532

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 февраля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Предприятие производственно-технологической комплектации» (далее также – ООО «Предприятие производственно-технологической комплектации», Общество) 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 18¹ Закона о защите конкуренции»

по апелляционной жалобе ООО «Предприятие производственно-технологической комплектации» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. по делу № АКПИ20-632, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя ООО «Предприятие производственно-технологической комплектации» Пенкина А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Федеральной антимонопольной

службы Ивановой У.В., Малой О.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России) 12 сентября 2019 г. издано письмо № ИА/79982/19 «О рассмотрении жалоб на действия организатора торгов, оператора электронной площадки в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции» (далее - Письмо), в пункте 1 которого дано разъяснение по вопросу приостановления исполнения предписаний, выдаваемых антимонопольным органом в соответствии с пунктом 3¹ части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

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

В Письме, на основании положений статей 18¹, 23 и главы 9 Закона о защите конкуренции, ФАС России пришла к мнению, 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 Закона о защите конкуренции не распространяются на случаи выдачи антимонопольным органом предписаний по итогам рассмотрения жалоб в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции (абзац девятый). Таким образом, исполнение предписания антимонопольного органа, выданного в соответствии с пунктом 3¹ 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 на то, 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).

ООО «Предприятие производственно-технологической комплектации», являющееся специализированной компанией в области организации и

проведения закупочных процедур конкурентных закупок, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим пункта 1 Письма со дня его принятия. В обоснование заявленного требования указало на то, что изложенные в нём разъяснения не соответствуют положениям статей 18¹, 52 Закона о защите конкуренции и сложившейся судебной практике по данному вопросу. По его мнению, ФАС России, сделав вывод о том, 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, фактически ввела новое нормативное правовое регулирование, противоречащее Закону о защите конкуренции.

Нарушение своих прав и законных интересов связывает с тем, что в соответствии с данными в пункте 1 Письма разъяснениями в случае неисполнения выданного ФАС России или её территориальными органами обязательного к исполнению предписания, в связи с его обжалованием в судебном порядке, так как его действие не подлежит приостановлению, Общество как организатор торгов может быть привлечено к административной ответственности по статье 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации.

ФАС России в письменных возражениях, представленных в суд первой инстанции, указала, что Письмо издано в пределах предоставленных ей полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление не согласилось с доводами административного истца о введении оспариваемым пунктом 1 Письма нового нормативного правового регулирования, указав, что выводы ФАС России сделаны на основании буквального толкования норм Закона о защите конкуренции, а именно ввиду отсутствия соответствующего положения в порядке, установленном статьёй 18¹ названного закона, которое бы допускало возможность такого приостановления. Также, исходя из положений пункта 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, указало на позицию административного истца о возможности применения положений части 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции к порядку статьи 18¹ этого закона и возможных последствиях обособления соответствующих споров от положений главы 9 названного закона.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «Предприятие производственно-технологической комплектации» отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления. Не соглашаясь с выводом суда первой инстанции о законности оспариваемых положений, и считая его ошибочным, ссылается на то, что данный вывод не соответствует буквальному содержанию статей 18¹ и 52 Закона о защите конкуренции и сделан без учёта правовых позиций, выраженных в постановлениях и решениях арбитражных судов, принятых по конкретным спорам. По его мнению, положения части 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции по отношению к статье 18¹ этого закона являются общими, и в той в части, в которой эти нормы не противоречат специальным нормам статьи 18¹ указанного закона, применяются общие положения. Положения статьи 18¹ Закона о защите конкуренции не исключают применение положений статьи 52 названного закона, так как содержат особый порядок рассмотрения жалоб участников закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ), что связано с необходимостью оперативного пресечения нарушений действующего законодательства при проведении торгов.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал свою позицию по настоящему делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда.

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными этой 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).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, 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 (пункт 2 части 5).

При рассмотрении и разрешении данного дела, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что по настоящему административному делу такие основания для признания Письма в оспариваемой части не действующим отсутствуют.

Законом о защите конкуренции в части 2 статьи 23 предусмотрено, что федеральный антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению (пункты 5 и 9).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 утверждено положение о Федеральной антимонопольной службе пунктами 1, 5⁴, 6, 6³ которого определено, что ФАС России является 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 ФАС России имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции службы.

С учётом приведённых законоположений, суд первой инстанции правильно исходил из того, что Письмо ФАС России издано при реализации установленных полномочий, по отнесённым к её компетенции вопросам.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что изложенные в пункте 1 Письма разъяснения ФАС России по вопросу приостановления исполнения предписаний, выдаваемых антимонопольным органом в соответствии с пунктом 3¹ части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, не изменяют и не дополняют действующих норм законодательства о защите конкуренции, воспроизведённые в нём конкретные нормы действующего законодательства и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования и соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

Суд обоснованно признал несостоятельными доводы административного истца, приведённые им и в апелляционной жалобе, о том, что изложенные ФАС России в оспариваемом пункте 1 Письма разъяснения о неприменении положений части 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции к порядку рассмотрения жалоб по правилам статьи 18¹ этого закона не основаны на указанных нормах законодательства о защите конкуренции и вводят новое правовое регулирование.

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 установлен главой 9 «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства» названного закона. Статьей 52 этой главы 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).

Согласно пункту 4² части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества. Порядок рассмотрения антимонопольным органом таких жалоб установлен статьей 18¹ Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 20 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3¹ части 1 статьи 23 названного закона.

В силу части 23 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции решение или предписание комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трёх месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.

Пункт 3¹ части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции содержит перечень действий, которые могут быть указаны в предписании в качестве устранения последствий нарушений, выявленных по процедуре, предусмотренной статьей 18¹ этого закона.

Проанализировав приведённые нормы законодательства о защите конкуренции, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что статьей 18¹ Закона о защите конкуренции установлен особый самостоятельный

порядок, который имеет ускоренный характер рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, и не относится к процедуре рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе статья 18¹ Закона о защите конкуренции является специальной нормой, устанавливающей порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, она не содержит аналогичного установленного общей нормой порядка приостановления исполнения предписания антимонопольного органа в случае его обжалования в судебном порядке до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу, поэтому положения части 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции не распространяются на случаи выдачи антимонопольным органом предписаний по итогам рассмотрения жалоб по правилам статьи 18¹ указанного закона, а исполнение предписания, выданного на основании части 20 данной статьи, может быть приостановлено лишь в случае принятия судом соответствующих обеспечительных мер.

Разъяснения ФАС России, содержащиеся в пункте 1 Письма, основаны на буквальном толковании норм Закона о защите конкуренции, не устанавливают самостоятельных норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, а лишь содержат адекватное разъяснение существующих законоположений. В связи с этим доводы апелляционной жалобы о введении Письмом в оспариваемой части нового нормативного правового регулирования ошибочны.

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что положения статьи 18¹ Закона о защите конкуренции не исключают применение положений статьи 52 указанного закона, так как содержат особый порядок рассмотрения жалоб участников закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, что связано с необходимостью оперативного пресечения нарушений действующего законодательства при проведении торгов, основаны на неправильном толковании приведённых законоположений и не опровергают вывод суда о законности оспариваемых положений.

Ссылки в апелляционной жалобе на правовые позиции, изложенные в постановлениях арбитражных судов по конкретным делам, по вопросу невыполнения предписаний, выданных антимонопольным органом, не могут служить основанием к отмене решения суда первой инстанции. Выводы, содержащиеся в этих судебных актах, сделаны судами в связи с конкретными спорами при установлении фактических обстоятельств по делу, они не опровергают выводов суда первой инстанции и не влияют на законность принятого судом решения по данному делу, которым в порядке абстрактного нормоконтроля были проверены оспоренные разъяснения Письма на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Кроме того, дела 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, на что ссылается административный истец в обоснование заявленного требования, подлежат возбуждению по истечении срока исполнения такого предписания, за исключением случаев принятия судом обеспечительных мер в виде приостановления действия предписания. Таким образом, лицо, в адрес которого выдано предписание антимонопольного органа, вправе обратиться в суд с требованием о принятии обеспечительных мер в виде приостановления исполнения предписания.

Установив, что Письмо соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений и, следовательно, права административного истца не нарушает, суд правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности Письма в оспариваемой части, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 10 ноября 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Предприятие производственно-технологической комплектации» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов