



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-109

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

1 апреля 2025 г.

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

Нефедова О.Н.
Вознесенской Н.Г.
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Союза Операторов Электронных Площадок о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 1 марта 2023 г. № СП/14532/23 «Разъяснения по вопросу доказывания нарушений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве»,

установил:

1 марта 2023 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России, антимонопольный орган) издано письмо № СП/14532/23 «Разъяснения по вопросу доказывания нарушений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве» (далее также – Письмо), адресованное руководителям территориальных органов ФАС России, которым во исполнение пункта 2 раздела IV протокола заседания Совета территориальных органов ФАС России от 9 декабря 2022 г. № 2 даны разъяснения в целях формирования единообразной практики доказывания антимонопольными органами нарушений, выявляемых при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве, в том числе в части подтверждения негативных последствий для конкуренции на торгах.

В абзацах втором – четвертом Письма антимонопольный орган, ссылаясь на статью 18¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) и частично воспроизводя часть 2 этой статьи, указывает, что из ее системного толкования следует, что до окончания срока подачи заявок на участие в торгах жалобу вправе подать

любое лицо. При этом после окончания срока подачи заявок на участие в торгах жалоба может быть подана только на порядок размещения информации о проведении торгов, а также на порядок подачи заявок на участие в торгах.

В абзацах пятом – седьмом Письма разъясняется, что положения статьи 18¹ Закона о защите конкуренции распространяются в том числе на торги, проведение которых является обязательным в соответствии со статьями 110 и 139 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве). Порядок рассмотрения жалоб на нарушение процедуры торгов, установленный статьей 18¹ Закона о защите конкуренции, не относится к порядку возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции, что соответствует позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в судебных актах по делу № АКПИ20-632. Таким образом, требование части 5¹ статьи 45 Закона о защите конкуренции об обязательности проведения анализа состояния конкуренции при рассмотрении каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства не подлежит применению при рассмотрении жалоб на нарушение процедуры торгов в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции.

В абзацах восьмом – девятом оспариваемого акта отмечается, что складывающаяся судебная практика, в том числе основанная на определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2022 г. № 309-ЭС21-27706 по делу № А34-2459/2020, свидетельствует о необходимости указания в принятом по результатам рассмотрения жалобы решении более четкого обоснования рассмотрения жалобы с позиции реализации целей Закона о защите конкуренции. Доводы, рекомендованные к указанию в решении антимонопольного органа по результатам рассмотрения жалоб на нарушение процедуры обязательных торгов, в качестве обоснования рассмотрения жалобы с позиции реализации целей Закона о защите конкуренции изложены в письме ФАС России от 15 июля 2022 г. № ГМУ67432/22.

Сославшись на положения статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, ФАС России в абзаце десятом Письма обращает внимание на то, что установленный этой нормой особый порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров позволяет обеспечить защиту прав и законных интересов участников торгов (участников гражданского оборота), а в абзацах одиннадцатом – восемнадцатом Письма описывает влияние нарушений процедуры проведения торгов на их результаты.

Из приведенного описания ФАС России делает в Письме выводы, что выявленное нарушение установленного порядка организации и проведения торгов в рамках процедуры банкротства однозначно указывает на наступление или вероятность наступления негативных последствий для конкуренции, так как подобные нарушения влияют (могут влиять) на результаты торгов, могут

привести к созданию преимущественных условий участия в торгах определенным лицам, затрагивают и ущемляют права участников (в том числе потенциальных) на честную, справедливую конкурентную борьбу за право заключения сделки (договора) по результатам торгов (абзац девятнадцатый); предоставленное участникам или потенциальным участникам торгов право обжалования действий их организаторов в порядке статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, предусматривающей ускоренный порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, направлено на обеспечение гарантий прав и законных интересов лиц, заинтересованных в обжалуемых торгах (абзац двадцатый); рассмотрение жалоб на нарушение процедуры торгов по продаже имущества банкротов в порядке, установленном статьей 18¹ Закона о защите конкуренции, безусловно связано с защитой публичного интереса, направленного на недопущение ограничения, устранения конкуренции, обеспечение конкуренции на торгах, проводимых в рамках процедуры банкротства (абзац двадцать первый).

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

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

порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве. Поскольку Закон о банкротстве не является частью антимонопольного законодательства, у ФАС России отсутствуют полномочия давать разъяснения (толкование) его норм.

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

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Письмо противоречит действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, в связи с чем подлежит признанию не действующим со дня его принятия.

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

Представитель ФАС России Усачёва Е.А. поддержала изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просила отказать в удовлетворении административного иска.

Министерство юстиции Российской Федерации заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

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

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

Согласно пункту 1, подпункту 5.4 пункта 5, подпункту 6.3 пункта 6 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением

антимонопольного законодательства, с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции службы.

ФАС России в форме Письма, оспариваемого в рамках настоящего административного дела, дала разъяснения по вопросу доказывания нарушений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве.

Данные разъяснения направлены руководителям территориальных органов ФАС России.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Подобные основания для удовлетворения заявленного требования имеются по настоящему делу.

В оспариваемом письме ФАС России дано разъяснение о том, что положения статьи 18¹ Закона о защите конкуренции распространяются в том числе на торги, проведение которых является обязательным в соответствии со статьями 110 и 139 Закона о банкротстве, а требование части 5¹ статьи 45 Закона о защите конкуренции об обязательности проведения анализа состояния конкуренции при рассмотрении каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства не подлежит применению при рассмотрении жалоб на нарушение процедуры торгов в порядке статьи 18¹ данного закона, поскольку выявленное нарушение установленного порядка организации и проведения торгов в рамках процедуры банкротства однозначно указывает на наступление или вероятность наступления негативных последствий для конкуренции, так как подобные нарушения влияют (могут влиять) на результаты торгов, могут привести к созданию преимущественных условий участия в торгах определенным лицам, затрагивают и ущемляют права участников (в том числе потенциальных) на честную, справедливую конкурентную борьбу за право заключения сделки (договора) по результатам торгов (абзацы пятый, седьмой, девятнадцатый).

Данное указание не соответствует действительному смыслу разъясняемых положений названных федеральных законов и устанавливает не предусмотренные ими общеобязательные правила, распространяющиеся на

неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение как ФАС России, так и его территориальными органами, в адрес которых направлено Письмо.

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

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

Согласно пункту 4² части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы наделяются полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов. Порядок рассмотрения указанных жалоб установлен статьей 18¹ названного федерального закона. Приведенные нормы регламентируют порядок действий антимонопольного органа при рассмотрении жалоб участников торгов, но не определяют основания антимонопольного контроля за торгами.

Вместе с тем, 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.

Из приведенных положений законодательства в их нормативном единстве следует вывод о том, что антимонопольный контроль за торгами, в том числе контроль за соблюдением процедуры торгов, ограничен случаями, когда результаты проведения определенных торгов способны оказать влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Таковыми в силу законодательного установления признаются торги, проводимые 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» (статья 8) и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (часть 2 статьи 1, пункт 2 части 3 статьи 3), согласно положениям которых обеспечение конкуренции прямо определено в качестве одной из целей проведения закупок.

Исходя из положений пункта 3 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции вывод о наличии оснований для антимонопольного контроля за торгами в конкретных случаях также может быть сделан по результатам проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, если они свидетельствуют о значимости исхода торгов с точки зрения

предупреждения и пресечения монополистической деятельности, формирования конкурентного товарного рынка, создания условий его эффективного функционирования.

В свою очередь, реализация имущества должника посредством проведения торгов в конкурсном производстве подчинена общей цели названной процедуры – наиболее полному удовлетворению требований кредиторов исходя из принципов очередности и пропорциональности (абзац шестнадцатый статьи 2, статьи 110, 111, 124, 139 Закона о банкротстве).

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

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

Из пункта 10 статьи 111² Закона о банкротстве следует, что споры, связанные с проведением оператором электронной площадки торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, разрешаются в судебном порядке.

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

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

существо (часть 18), предусматривает, что организатор торгов, которому направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе.

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

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

В результате расширительного толкования норм статьи 18¹ Закона о защите конкуренции ФАС России распространила их действие на торги по продаже имущества должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, за проведением которых осуществляется судебный контроль в рамках дела о банкротстве, возложив на операторов электронных площадок не предусмотренные Законом о банкротстве дополнительные обязанности, включая приостановление торгов, исполнение предписаний антимонопольного органа, содержащих требования об отмене протоколов и аннулировании торгов, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона о банкротстве, предусматривающим судебный порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве.

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

Согласно пункту 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по общему правилу акты, обладающие нормативными свойствами, содержащие разъяснения,

не соответствующие смыслу разъясняемых положений, признаются судом не действующими полностью или в части со дня их принятия (пункт 39 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

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

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного иска Союзом Операторов Электронных Площадок уплачена государственная пошлина в размере 20 000 рублей, которая подлежит взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

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

решил:

административное исковое заявление Союза Операторов Электронных Площадок удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия письмо Федеральной антимонопольной службы от 1 марта 2023 г. № СП/14532/23 «Разъяснения по вопросу доказывания нарушений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве».

Взыскать с Федеральной антимонопольной службы в пользу Союза Операторов Электронных Площадок судебные расходы по оплате государственной пошлины в размере 20 000 (двадцати тысяч) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации


Э.Н. Нефедов