



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-118

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 июня 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Киселева А.П.,
Шамова А.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

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

по апелляционной жалобе Федеральной антимонопольной службы на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-109, которым административное исковое заявление Союза Операторов Электронных Площадок удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Федеральной антимонопольной службы Усачёвой Е.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Союза Операторов Электронных Площадок Ершовой Н.В., Одинцова В.И., Липкина И.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России) 1 марта 2023 г. издано письмо № СП/14532/23 «Разъяснения по вопросу доказывания нарушений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве» (далее – 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 Письме со ссылкой на статью 18¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) указано, что из системного толкования части 2 этой статьи 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 (абзацы второй – четвёртый).

Разъяснено, 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 статьёй 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 (абзацы пятый – седьмой).

В Письме отмечено, 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 чёткого 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 (абзацы восьмой – девятый).

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.

На основании изложенного в Письме сделаны выводы о том, 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 для определенных лиц, 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 статьёй 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 – Союз операторов) обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Письма недействующим. В обоснование заявленного требования ссылался на то, что содержащиеся в нём 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 неопределённого круга лиц по вопросу правового регулирования порядка рассмотрения антимонопольным органом жалоб на проведение торгов при продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, нарушают права и законные интересы членов Союза операторов.

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

применяться лишь к тем торгам, которые относятся к сфере антимонопольного контроля по правилам статьи 17 указанного закона, под действие которой торги по продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, не подпадают. Кроме того, учитывая, что Закон о банкротстве не является частью антимонопольного законодательства, у ФАС России отсутствуют полномочия давать разъяснения (толкование) его норм.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что в результате расширительного толкования норм статьи 18¹ Закона о защите конкуренции ФАС России распространила их действие на торги по продаже имущества должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, не относящиеся к категории обязательных, возложив на операторов электронных площадок не предусмотренные законом дополнительные обязанности, включая приостановление торгов, исполнение предписаний антимонопольного органа, содержащих требования об отмене протоколов и аннулировании торгов, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона о банкротстве, предусматривающим судебный порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве.

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

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Письмо содержит выводы, не соответствующие действительному смыслу разъясняемых в нём положений Закона о защите конкуренции и Закона о банкротстве, связанных с полномочиями антимонопольного органа по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры проведения торгов, применяемых в делах о банкротстве.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2025 г. административное исковое заявление Союза операторов удовлетворено, Письмо признано не действующим со дня его принятия.

В апелляционной жалобе ФАС России, не согласившись с таким решением, просит его отменить ввиду неправильного применения судом первой инстанции норм материального и процессуального права и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска. В жалобе указано, что у суда отсутствовали основания для признания Письма недействующим, поскольку оно носит информационно-разъяснительный характер, не устанавливает общеобязательные правила поведения, распространяющиеся на неопределённый круг лиц, отличные от требований Закона о защите конкуренции, воспроизводит положения названного закона, а имеющаяся в Письме интерпретация не выходит за рамки адекватного истолкования положений правовых норм и не влечёт изменения правового

регулируемых соответствующих отношений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Союз операторов просит в её удовлетворении отказать, считая доводы административного ответчика несостоятельными, а решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

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

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

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

ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим наряду с прочим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, с целью реализации своих полномочий вправе 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).

В оспариваемом Письме ФАС России дала разъяснения по вопросу доказывания нарушений при проведении обязательных торгов в рамках дел о банкротстве, которые направлены руководителям территориальных органов названной службы 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.

Статьёй 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регламентирующей особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, закреплено, что административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными названной статьёй (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

Приведённые законоположения при рассмотрении и разрешении настоящего административного дела судом первой инстанции соблюдены.

В силу пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и о признании этого акта не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

Проанализировав содержание Письма, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что подобные основания для удовлетворения заявленного требования по настоящему административному делу имеются.

Законом о защите конкуренции, регламентирующим организационные и правовые основы защиты конкуренции, в главе 4 установлено, что рассмотрение жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества отнесено к полномочиям антимонопольного органа (пункт 4² части 1 статьи 23) и осуществляется в порядке, предусмотренном статьёй 18¹ названного закона, регламентирующей действия антимонопольного органа (процедуру) при рассмотрении жалоб на нарушение процедуры обязательных в силу закона торгов, а не основания осуществления антимонопольного контроля за торгами.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – постановление Пленума от 4 марта 2021 г. № 2) разъяснено, что по смыслу взаимосвязанных положений части 1 статьи 1, частей 1 и 4 статьи 17, части 5 статьи 18 Закона о защите конкуренции антимонопольный контроль допускается в отношении процедур, обязательность проведения которых прямо предусмотрена законом и введена в целях предупреждения и пресечения монополистической деятельности, формирования конкурентного товарного рынка, создания условий его эффективного функционирования (пункт 37).

Из положения пункта 3 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции следует, что вывод о наличии оснований для антимонопольного контроля за торгами в конкретных случаях 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.

Таким образом, антимонопольный контроль за торгами, в том числе контроль за соблюдением процедуры торгов, ограничен случаями, когда результаты проведения определённых торгов способны оказать влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках. Осуществление антимонопольного контроля за торгами, проводимыми в рамках дел о банкротстве, не является безусловным и в каждом случае требует обоснования со стороны антимонопольного органа с точки зрения реализации целей Закона о защите конкуренции.

Споры, связанные с проведением оператором электронной площадки торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, а также споры, связанные с отношениями оператора электронной площадки с саморегулируемой организацией операторов электронных площадок, членом которой он является, разрешаются в судебном порядке (пункт 10 статьи 111² Закона о банкротстве).

В пункте 45 постановления Пленума от 4 марта 2021 г. № 2 указано, что рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства, по общему правилу, осуществляется антимонопольным органом в соответствии с главой 9 названного закона. Иной порядок рассмотрения дел может быть предусмотрен законом.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд правильно исходил из того, что содержащиеся в Письме разъяснения предписывают 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 Закона о защите конкуренции, 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 для его эффективного функционирования.

В результате расширительного толкования положений статьи 18¹ Закона о защите конкуренции, ФАС России в Письме распространила их действие на торги по продаже имущества должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, тем самым возложив на операторов электронных площадок не предусмотренные Законом о банкротстве дополнительные обязанности, включая приостановление торгов, исполнение предписаний антимонопольного органа, содержащих требования об отмене протоколов и аннулировании торгов, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и

Закона о банкротстве (пункт 1 статьи 449 данного кодекса, статья 61⁸, пункт 10 статьи 111² Закона о банкротстве), предусматривающим судебный порядок рассмотрения дел, связанных с признанием недействительными торгов в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве.

Учитывая, что действующее законодательство не наделяет ФАС России полномочиями давать разъяснения норм Закона о банкротстве, Письмо издано данным федеральным органом исполнительной власти с превышением имеющихся у него полномочий.

Следовательно, разъяснения, содержащиеся в абзацах пятом, седьмом, девятнадцатом Письма, 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 5 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, не соответствуют действительному смыслу разъясняемых положений указанных федеральных законов и устанавливают не предусмотренные ими общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение как ФАС России, так и его территориальными органами, в адрес которых Письмо направлено.

То обстоятельство, что Письмо опосредованно, через правоприменительную деятельность территориальных органов ФАС России, приобрело обязательный характер в отношении неопределённого круга лиц, рассчитано на неоднократное применение, а, следовательно, имеет нормативные свойства, нашло своё подтверждение в суде первой инстанции.

При таких данных утверждения административного ответчика в апелляционной жалобе о том, что Письмо издано в пределах предоставленных ФАС России полномочий, а указанные в нём нормы и сопутствующая им интерпретация соответствуют действительному смыслу разъясняемых нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, являются ошибочными, как не соответствующие действительности.

Установив, что Письмо создаёт не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение,

издано ФАС России с превышением полномочий, суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно признал его недействующим со дня его принятия.

Доводы апелляционной жалобы о необоснованности и недоказанности выводов суда первой инстанции об изменении содержащимися в Письме разъяснениями установленного Законом о защите конкуренции правового регулирования основаны на неверном толковании применённых судом при разрешении данного дела норм законодательства о защите конкуренции и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данных по вопросам, возникающим в связи с применением судами антимонопольного законодательства, и направлены на переоценку этих выводов.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что Письмо неправомерно признано судом полностью не действующим, поскольку в нём воспроизведены и цитируются исключительно положения Закона о защите конкуренции и даны разъяснения лишь по вопросам какие действия влекут нарушение конкуренции и кем они могут быть обжалованы в антимонопольный орган, опровергаются содержанием Письма из которого видно, что изложенные в нём выводы не являются следствием простого воспроизведения содержащихся в названном законе норм, выходят за рамки их адекватного истолкования и не соответствуют действительному смыслу разъясняемых положений.

Ссылка в апелляционной жалобе на наличие процессуальных оснований для отмены решения суда первой инстанции и прекращения производства по делу в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является ошибочной.

Согласно части 2 статьи 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случаях, предусмотренных данным кодексом и другими федеральными законами, организации и граждане могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.

В силу подпункта 2 пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулируемая организация имеет право от своего имени оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, её члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения.

Таким образом, Союз операторов имел право обратиться в суд с административным иском заявлением об оспаривании Письма, в связи с чем оснований для прекращения производства по делу на основании пункта 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе, обжалуемое решение суда первой инстанции соответствует требованиям статьи 180 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации, основано на нормах материального права, правильно применённых и истолкованных при рассмотрении и разрешении данного административного дела, выводы суда, изложенные в решении, мотивированы и соответствуют и действующему законодательству.

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 1 апреля 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федеральной антимонопольной службы – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

А.П. Киселев

А.В. Шамов