

УДК 346.546.1

DOI: 10.18384/2949-513X-2024-3-50-61

АНУЛИРОВАНИЕ ТОРГОВ НА ОСНОВЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДПИСАНИЯ: ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ

Королев Е. В.*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации**117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Определить юридическое значение и проблемы аннулирования торгов на основании административного предписания, сформулировать предложения по их устранению.

Процедура и методы. В работе с использованием функционального метода определяется правовая природа аннулирования торгов на основании административного предписания. Посредством анализа норм права и судебной практики проводится разграничение между данной мерой и признанием торгов недействительными, а также выявляются различия с иными административными предписаниями, влияющими на ход торгов, определяются пределы применения данной меры. Для формулирования итоговых выводов и их проверки использовался формально-логический метод.

Результаты. Сделан вывод о необходимости ограничить применение данного правового средства случаями, когда защита прав участника торгов неразрывно связана с защитой имущественных прав публично-правового образования, а также закрепить в законе общие условия применения предписания антимонопольного органа. Выявлена необходимость изменения подходов судебной практики, необоснованно ограничивающих применение данной меры в случаях, когда участники торгов не являются конкурентами на товарном рынке.

Теоретическая и/или практическая значимость. Выделены основные проблемы аннулирования торгов на основании административного предписания, препятствующих эффективному и справедливому применению данной меры, а также формулирования предложений по совершенствованию законодательства и правоприменения.

Ключевые слова: аннулирование торгов, антимонопольное регулирование, защита прав участников торгов, нарушения в процессе торгов, предписание антимонопольного органа

CANCELLATION OF TENDERS BASED ON ADMINISTRATIVE ORDERS: PRACTICE AND PROBLEMS

E. Korolev*The Institute of Legislation and Comparative Law Under the Government of the Russian Federation**ul. B. Cheremushkinskaya 34, Moscow 117218, Russian Federation*

Abstract

Aim. To determine the legal significance and problems of applying the cancellation of tenders on the basis of an administrative order, formulate proposals for eliminating them.

Methodology. In the work, using the functional method, the legal nature of the cancellation of tenders based on an administrative order is determined. Then, through an analysis of legal norms and judicial practice, a distinction is made between this measure and the recognition of tenders as invalid, and differences with other administrative orders affecting the course of tenders are identified, and the limits of application of this measure are determined. The formal logical method was used to formulate the final conclusions and verify them.

Results. The author proves, that the use of this legal measure must be restricted to use only in cases, when the interest of tender participants is inextricably linked with the consolidation of property rights of a public legal entity. It is also necessary to enshrine in the law the general conditions for applying restrictions of the antimonopoly law. The need has been identified to change the approaches of judicial practice that unreasonably limit the application of this measure in cases where bidders are not competitors on the product market.

Research implications. The study highlights the main problems of the cancellation of tenders on the basis of an administrative order that impede its effective and fair application and formulates proposals for improving legislation and law enforcement.

Keywords: cancellation of tenders, antimonopoly regulation, protection of the rights of tenderers, violations in the tendering process, order of the antimonopoly authority

Введение

В современном гражданском обороте, в т. ч. в процессе распоряжения государственным имуществом, широко используются торги, позволяющие существенно повысить эффективность принимаемых решений, обеспечить реализацию принципов справедливости, равенства, открытости деятельности публичной власти при условии соблюдения установленного законом порядка организации и проведения торгов. Нарушения данной процедуры причиняют существенный вред, как публичным интересам, так и интересам частных лиц, заинтересованных в приобретении прав на публичное имущество.

Согласно подпункту «а» п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции» № 135-ФЗ, антимонопольный орган имеет право издавать обязательные указания всем сторонам, участвующим в проведении аукционов и конкурсов¹. Эти указания касаются исправления любых отклонений от установленных правил при организации торгов, особенно когда речь идёт о реализации имущества, принадлежащего государству или муниципалитетам. Предписания могут затрагивать различные аспекты процедуры: от корректировки документов до полной отмены результатов торгов. В частности, антимонопольный орган может потребовать пересмотреть протоколы, внести правки в конкурсную документацию и объявления, а также признать торги недействительными.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС Консультант Плюс.

К настоящему времени сформировалась достаточно обширная практика реализации данной меры. При этом в юридической литературе аннулированию торгов по предписанию антимонопольного органа уделяется значительно меньше внимания, чем признанию торгов недействительными. В связи с этим целесообразно раскрыть юридическую природу и значение данной меры, а также определить основные проблемы, связанные с её применением.

Юридическая природа и правовое значение аннулирования торгов

Предписание об аннулировании торгов представляет собой, с одной стороны, меру административного принуждения, направленную на пресечение допущенных нарушений и восстановление положения, существовавшего до нарушения, облеченную в форму административного акта. С другой стороны, такое предписание влечёт гражданско-правовые последствия и может быть одновременно направлено на защиту как публичных интересов (в частности, интересов публичного собственника), так и субъективных гражданских прав частных лиц – фактических или потенциальных участников торгов. В этой связи его следует считать способом защиты гражданских прав, применяемым в административном порядке (п. 2 ст. 11 Гражданского кодекса Российской Федерации², далее – ГК РФ). Это не означает, что его правовая природа

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

носит двойственный характер. Поскольку предписание принимается органом исполнительной власти самостоятельно («в одностороннем порядке») и носит обязательный (властно-принудительный) для адресата характер, оно по своей юридической природе является административным актом (актом государственного управления). Его можно назвать «юрисдикционным» актом, поскольку, как всякий подобный акт, оно призвано «...подавлять возможные нарушения права», в т. ч. посредством «распознавания и констатирования нарушения права» [5, с. 79], а также устранения его последствий. Вид (отраслевая принадлежность) распознаваемых, констатируемых и подавляемых прав в данном случае не меняет его правовой природы.

Какие гражданско-правовые последствия влечёт аннулирование торгов? Оно означает ликвидацию правовых последствий правовой процедуры торгов, лишение их юридической силы. В то же время должны наступить те последствия, которые предусмотрены законом на случай аннулирования торгов (например, возврат внесённых участниками торгов задатков).

Предписание антимонопольного органа об аннулировании торгов влечёт юридическую невозможность исполнения их организатором обязательства по заключению договора с победителем торгов, если таковое возникло. Поскольку оно связано с неправомерным поведением самого организатора торгов (должника в данном обязательстве), он обязан возместить причинённые этим убытки другой стороне обязательства (победителю торгов) (п. 1 ст. 417 ГК РФ). В п. 2 ст. 417 ГК РФ указывается на сохранение обязательства в подобных случаях, однако в литературе справедливо отмечается, что корректнее говорить о его замещении охранительным обязательством [7, с. 1401].

В соответствии с действующим законодательством РФ, торги представляют собой регламентированную последовательность юридически значимых действий. Процедура торгов включает принятие

ряда решений организатором торгов и уполномоченными лицами (в т. ч. закупочными комиссиями согласно Федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ). Данные решения определяют порядок проведения торгов: их начало, приостановление, прекращение, а также разрешение процедурных вопросов и подведение итогов.

Основные решения, затрагивающие права и законные интересы действующих или потенциальных участников, документально фиксируются в форме:

- извещения о проведении торгов;
- протокола рассмотрения заявок;
- протокола подведения итогов;
- протокола признания торгов несостоявшимися;

– и других документов, предусмотренных законодательством, регламентирующих проведение торгов, в т. ч. о контрактной системе и закупках отдельными видами юридических лиц.

Законодатель различает аннулирование торгов и отмену протоколов, совершаемых в ходе торгов, также осуществляемую по предписанию антимонопольного органа. Исходя из этого, можно сделать вывод, что аннулирование торгов влечёт лишение юридической силы всех принятых в ходе торгов решений. Отмена отдельных протоколов (или протоколов в определённой части) сохраняет остальные (ранее принятые) решения в силе, что позволяет продолжить процедуру, начиная с этапа, на котором нарушений допущено не было (если это возможно). Следует также отметить, что аннулирование (исходя из сущности данной меры) можно применить, если торги уже проведены. Отмена протоколов, совершаемых в ходе торгов, может быть применена и до завершения данной процедуры.

Проблемы разграничения между аннулированием торгов и признанием их недействительными

Обратимся к судебной практике. Так, в постановлении Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.03.2023

№ 16АП-24/2023 по делу № А20-1002/2022 было указано, что антимонопольный орган имеет полномочия выдавать предписания об аннулировании торгов как процедуры, но не вправе своим решением аннулировать уже заключённый договор, который стал результатом этих торгов. Это связано с тем, что¹:

1) договор является гражданско-правовой сделкой, и вопросы его действительности относятся к компетенции судов, а не административных органов;

2) ни ст. 18.1 (порядок рассмотрения жалоб на нарушения при проведении торгов), ни ст. 23 (полномочия антимонопольного органа) Закона о защите конкуренции не содержат такого полномочия, как административное аннулирование заключённых договоров;

3) признание договора недействительным может быть осуществлено только в судебном порядке путём подачи соответствующего иска заинтересованным лицом или антимонопольным органом.

Таким образом, если договор уже заключён, то для признания его недействительным в любом случае требуется отдельное судебное разбирательство.

При этом вопрос, касающийся аннулирования торгов в административном порядке или же признания их недействительными судом, остаётся дискуссионным. Так, С. Н. Братусь утверждал, что рассмотрение споров в судебном порядке, в отличие от административного разбирательства, характеризуется более высоким уровнем процессуальных гарантий и возможностей для всестороннего исследования обстоятельств дела [3, с. 204]. Это обусловлено такими принципами судопроизводства, как состязательность сторон, равенство их процессуальных прав, независимость суда, открытость процесса и возможность обжалования решений. Данные характеристики позволяют максимально полно выявить все значимые факты и принять обоснованное решение, что не всегда достижимо

в рамках административных процедур, где орган власти совмещает функции и стороны спора, и лица, принимающего решение.

Позиция О. А. Беляевой во многом схожа с позицией С. Н. Братуся. Так, она утверждает, что практика показывает следующее: судебные органы, в отличие от антимонопольных, стремятся найти оптимальное соотношение между индивидуальными интересами участников торгов и общественными потребностями [8, с. 184]. Именно поэтому судебное разбирательство представляется более эффективным механизмом защиты прав, чем административное вмешательство.

Решение об аннулировании торгов, особенно принятое без детального изучения всех обстоятельств дела, может существенно нарушить права различных субъектов. В первую очередь страдают добросовестные победители торгов, которые понесли финансовые затраты на обеспечение заявки и участие в конкурентной борьбе, но в итоге лишаются возможности заключить договор. Кроме того, аннулирование торгов противоречит публичным интересам, поскольку государственные или муниципальные потребности остаются неудовлетворёнными.

Хотя законодательство предусматривает, что предписания антимонопольного органа должны быть направлены на восстановление законности и нарушенных прав, на практике аннулирование торгов часто не достигает этих целей. Поэтому представляется целесообразным на законодательном уровне ограничить полномочия антимонопольного органа по аннулированию торгов. Несмотря на кажущуюся привлекательность оперативного административного реагирования, оно не должно подменять собой полноценное судебное разбирательство. Антимонопольный орган должен сохранить возможность оперативного вмешательства в текущие процедуры торгов, но оспаривание уже завершённых торгов должно осуществляться исключительно в судебном порядке.

В данном контексте примечательно мнение Н. И. Клейн, которая в 2011 г. утверждала, что в соответствии с гл. 25

¹ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.03.2023 № 16АП-24/2023 по делу № А20-1002/2022 // СПС Консультант Плюс.

Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующей порядок оспаривания решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц в судах общей юрисдикции, установлен следующий механизм: при удовлетворении заявления суд возлагает на соответствующий орган или должностное лицо обязанность полностью устранить нарушение прав и свобод гражданина [8, с. 260]. При этом законодатель отводит месячный срок с момента получения судебного решения для направления уведомления о его исполнении как суду, так и заявителю.

Такой порядок вызывает определённые сомнения в его эффективности, поскольку оспариваемый ненормативный акт сохраняет своё действие до момента его отмены органом, издавшим этот акт, даже после признания его незаконным судом. Подобный механизм представляется не вполне логичным и может создавать дополнительные препятствия для восстановления нарушенных прав граждан.

При этом следует говорить о том, что с 2011 г. произошли значительные изменения, в частности, 15 сентября 2015 г. был введён в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. С этого момента утратил силу ранее действовавший порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, который был установлен в подразделе III раздела II Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. На сегодняшний день решение суда об удовлетворении административного иска об оспаривании ненормативного правового акта само по себе является основанием для прекращения действия оспариваемого акта полностью или в части, признанной незаконной, т. е. оспоренный акт автоматически утрачивает силу с момента вступления в законную силу решения суда, без необходимости его отмены органом, принявшим акт.

Несмотря на указанные нововведения, позиция Н. И. Клейн продолжает оставаться актуальной: даже в случае отмены

решения антимонопольного органа об аннулировании торгов в суде первой инстанции, ФАС РФ в течение месяца может обжаловать решение, что повлечёт за собой дальнейшие длительные судебные разбирательства, и решение об аннулировании торгов будет иметь юридическую силу до момента, пока суд апелляционной инстанции не примет иное решение по делу.

Таким образом, на сегодняшний день законодательное регулирование создаёт ситуацию, при которой решение антимонопольного органа об аннулировании торгов не является окончательным, поскольку лицо, не согласное с таким административным актом, вправе оспорить его в судебном порядке в соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства РФ или Арбитражного процессуального кодекса РФ, что фактически приводит к двойному рассмотрению одних и тех же обстоятельств – сначала в административном, а затем в судебном порядке, создавая дополнительную нагрузку на правовую систему и участников правоотношений, в связи с чем следует говорить о целесообразности исключения из подпункта «а» п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» полномочия антимонопольного органа по аннулированию торгов посредством административного предписания, т. к. полагаем, что оно является избыточным механизмом правового регулирования.

Соотношение предписаний об аннулировании торгов с иными предписаниями антимонопольного органа

На практике иногда при наличии нарушений в ходе торгов и заключённого по их итогам договора антимонопольные органы, не имея возможности аннулировать торги, выдают предписания, возлагающие на организатора торгов обязанность восстановить положение, существовавшее до заключения договора. Так, согласно тексту Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.12.2021 г.

№ Ф07-14970/2021 по делу № А66-2023/2019, антимонопольный орган выдал предписание, обязывающее организатора торгов принять меры по возврату лесных участков, переданных по договорам аренды. Суд посчитал, что оно является «обоснованным, отвечает принципу исполнимости и определённости»¹.

Полагаем, что данное судебное решение вызывает критические замечания с точки зрения его практической реализации, поскольку возврат лесных участков, переданных по договорам аренды, предполагает сложный комплекс юридических и фактических действий, включая расторжение действующих договоров аренды, которые являются самостоятельными гражданско-правовыми сделками и могут быть расторгнуты только по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, при этом арендаторы, являющиеся добросовестными участниками гражданского оборота, могут не согласиться с досрочным прекращением договорных отношений и оспорить такие действия в судебном порядке, кроме того, на арендованных участках могут быть возведены объекты недвижимости или осуществлены иные улучшения, что потребует решения вопроса об их правовой судьбе и возможной компенсации затрат арендаторам, а следовательно, предписание антимонопольного органа в данной формулировке не учитывает всю сложность правоотношений, возникших после проведения торгов, и не содержит чёткого алгоритма действий по их прекращению, что делает его исполнение проблематичным на практике.

Для эффективного разрешения данной проблемы необходимо комплексное реформирование законодательства в сфере антимонопольного регулирования и проведения торгов. В первую очередь следует внести изменения в Федеральный закон «О защите конкуренции», предусмотрев детальный механизм восстановления нарушенных прав при выявлении нарушений

в ходе торгов. В частности, целесообразно законодательно закрепить следующие положения:

1) установить обязательное привлечение к участию в деле всех заинтересованных лиц (арендаторов, собственников возведённых объектов) при рассмотрении антимонопольным органом дел о нарушениях при проведении торгов;

2) предусмотреть необходимость проведения предварительной оценки последствий отмены результатов торгов, включая анализ добросовестности действий победителя торгов, объёма осуществлённых инвестиций и произведённых улучшений;

3) закрепить обязательность включения в предписание антимонопольного органа: чёткого порядка и сроков расторжения договоров; механизма компенсации добросовестным приобретателям стоимости произведённых улучшений; порядка определения размера компенсации с привлечением независимых оценщиков; источников финансирования компенсационных выплат; переходного периода для освоения участков с учётом сезонности работ и необходимости завершения производственного цикла;

4) установить особый порядок исполнения предписаний в отношении договоров аренды лесных участков с учётом специфики лесного законодательства и необходимости обеспечения непрерывности лесохозяйственной деятельности;

5) предусмотреть возможность сохранения договорных отношений с добросовестными арендаторами при условии приведения условий договоров в соответствие с требованиями законодательства (например, путём корректировки арендной платы до рыночного уровня);

6) закрепить механизм судебного контроля за исполнимостью предписаний антимонопольного органа с возможностью их корректировки судом в части конкретных мероприятий и сроков исполнения;

7) установить порядок взаимодействия антимонопольного органа с иными государственными органами (органами лесно-

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.12.2021 № Ф07-14970/2021 по делу № А66-2023/2019 // СПС Консультант Плюс.

го хозяйства, регистрационными органами) при исполнении предписаний.

Кроме того, целесообразно дополнить процессуальное законодательство положениями об особенностях рассмотрения дел об оспаривании результатов торгов, предусмотрев: обязательное применение предварительных обеспечительных мер; возможность утверждения мирового соглашения с закреплением порядка урегулирования имущественных последствий; особый порядок исполнения судебных актов с учётом необходимости соблюдения баланса публичных и частных интересов. Реализация указанных мер позволит создать эффективный механизм восстановления нарушенных прав при проведении торгов с минимизацией негативных последствий для добросовестных участников гражданского оборота и обеспечением стабильности хозяйственной деятельности.

Недопустимо выносить при наличии заключённого по итогам торгов договора и предписание об отмене протоколов торгов, на что справедливо указывают суды¹.

Нередко наряду с предписаниями об отмене протоколов или аннулировании торгов антимонопольные органы дают предписания, обязывающие провести торги или их отдельные этапы. При этом, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в т. ч. создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах. При этом произвольный отказ от проведения торгов после подачи заявок участниками может расцениваться как нарушение принципа равного доступа к участию в торгах и справедливой конкуренции, поскольку

лишает добросовестного участника, подавшего заявку и соответствующего установленным требованиям, возможности заключить договор по результатам торгов, что противоречит целям антимонопольного регулирования, закреплённым в ст. 1 указанного федерального закона². В одном из дел суд справедливо указал, что «организатор может изменить условия торгов или же отменить торги вовсе (последствия такого поведения различны, но сопротивляться ему участники торгов не вправе)»³.

Несвоевременный отказ от проведения торгов может рассматриваться лишь как гражданско-правовой деликт. Возможность применения мер административного принуждения для его «пресечения» вызывает определённые сомнения. Верховный Суд Российской Федерации в одном из обзоров достаточно категорично указал на то, что антимонопольный орган не должен лишать организатора торгов возможности выбирать между продолжением процедуры торгов или её прекращением⁴. Эта позиция иногда воспроизводится в решениях иных судов⁵. Некоторые суды указывают на то, что иные последствия нарушения организатором торгов сроков отмены торгов, кроме возмещения убытков, ГК РФ не предусмотрены⁶. Тем не

¹ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26.02.2020 по делу № А56-106041/2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/wG8aX8dLs75y> (дата обращения: 04.05.2024); Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27.03.2023 по делу № А56-95472/2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/ohV7DhjGcfHQ> (дата обращения: 04.05.2024).

² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2021 по делу № А56-24179/2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/0a6NGFHLemVr> (дата обращения: 04.05.2024).

³ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 01.11.2022 по делу № А56-41658/2022 // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/lslsKzI1AR6u> (дата обращения: 30.05.2024).

⁴ Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 9).

⁵ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.11.2018 № 13АП-25560/2018 по делу № А56-56457/2018 // СПС Консультант Плюс.

⁶ Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 6.11.2019 по делу № А65-6979/2019 // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/HKpaQ7VfFrlv> (дата обращения: 30.05.2024).

менее суды соглашаются с позицией антимонопольных органов и не усматривают нарушений в подобных предписаниях.

Актуальной является ситуация, при которой после получения предписания антимонопольного органа о проведении повторных торгов обнаруживается невозможность его исполнения. Так, в одном из случаев она была обусловлена необходимостью актуализации отчёта об оценке имущества, в связи с чем организатору торгов пришлось обращаться в антимонопольный орган с ходатайством о продлении сроков исполнения предписания в части проведения новых торгов¹.

Иногда при оспаривании предписаний об аннулировании торгов суды указывают на невозможность возобновления аннулированных торгов, вследствие чего их оспаривание не приведёт к реальному восстановлению прав².

Таким образом, для выдачи предписаний о возобновлении отменённых торгов или о повторном проведении аннулированных торгов нет ни достаточных правовых, ни просто разумных оснований.

Следовательно, полномочия антимонопольного органа, касающиеся вынесения предписаний об отмене протоколов торгов при наличии уже заключённого договора, создают серьёзную угрозу стабильности гражданского оборота и правовой определённости, поскольку подрывают фундаментальный принцип нерушимости заключённых договоров и может привести к нарушению прав добросовестных участников торгов, которые уже вступили в договорные отношения и начали их исполнение. Более того, такая практика создаёт правовую коллизию между гражданским законодательством и административными

полномочиями антимонопольного органа, что может привести к злоупотреблениям со стороны недобросовестных участников торгов, использующих этот механизм для оспаривания невыгодных им результатов. Что касается предписаний, обязывающих провести торги или их отдельные этапы, их недопустимость обоснована несколькими факторами: во-первых, это противоречит позиции ВС РФ о недопустимости лишения организатора торгов возможности выбирать между продолжением процедуры торгов или её прекращением; во-вторых, такие предписания могут оказаться неисполнимыми на практике (например, из-за необходимости актуализации отчёта об оценке имущества); в-третьих, несвоевременный отказ от проведения торгов должен рассматриваться исключительно как гражданско-правовой деликт с возмещением убытков участникам, а не как основание для административного принуждения к проведению торгов. Таким образом, оба вида предписаний создают риски нарушения баланса частных и публичных интересов, приводят к дестабилизации правоотношений в сфере торгов, что требует решения.

Для эффективного решения обозначенных проблем с предписаниями антимонопольных органов необходимо внести комплексные изменения в законодательство. В первую очередь следует дополнить Федеральный Закон «О защите конкуренции» чётким запретом на вынесение антимонопольным органом предписаний об отмене протоколов торгов в случаях, когда по их результатам уже заключён договор, закрепив при этом исчерпывающий перечень исключительных случаев, когда такое вмешательство всё же возможно (например, при доказанном сговоре участников торгов). Также необходимо законодательно закрепить положение о том, что несвоевременный отказ от проведения торгов влечёт исключительно гражданско-правовую ответственность в виде возмещения убытков участникам торгов, исключив возможность административного принуждения к проведению торгов или их

¹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 16.03.2021 по делу № А40-247727/2020 // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/bClNhXuAzZNC> (дата обращения: 30.05.2024).

² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2023 по делу № А56-33827/2023 // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/OXRbuTSXxbo8> (дата обращения: 30.05.2024).

отдельных этапов. Целесообразно внести в закон норму, прямо указывающую на право организатора торгов самостоятельно принимать решение о продолжении или прекращении торговой процедуры, что соответствует позиции ВС РФ. Для предотвращения ситуаций с неисполними предписаниями следует установить обязательную предварительную проверку антимонопольным органом фактической возможности исполнения предписания с учётом всех существенных обстоятельств (актуальности оценки имущества, наличия необходимых ресурсов и т. д.). Кроме того, важно разработать чёткий механизм судебного контроля за предписаниями антимонопольного органа, установив конкретные критерии оценки их законности и обоснованности. Такой комплексный подход позволит обеспечить баланс частных и публичных интересов в сфере торгов, сохранить стабильность гражданского оборота и предотвратить злоупотребления со стороны всех участников процесса.

Пределы применения аннулирования торгов: тенденции судебной практики

В последнее время судебная практика уверенно пошла по пути ограничения антимонопольного контроля за торгами в части его предмета. Его предметом предлагается считать только те торги, «обязательность проведения которых прямо предусмотрена законом и введена в целях предупреждения и пресечения монополистической деятельности, формирования конкурентного товарного рынка, создания условий его эффективного функционирования...» (п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2¹). Данный подход активно применяется судами² и полу-

чил определённую поддержку в юридической литературе. Так, А. А. Алексеева считает, что в случае, когда участники торгов не являются конкурентами на рынке, где они реализуют товары, работы и услуги, конкурируя лишь на торгах, «наличие судебного контроля делает избыточным контроль со стороны административного органа...» [6]. Такая позиция представляется неверной, особенно применительно к торгам, связанным с распоряжением публичным имуществом. Действительно, их участники нередко не являются конкурентами вне процедуры торгов. Однако установление именно в Федеральном законе «О защите конкуренции» обязательности торгов в отношении публичного имущества (ст. 17.1) и наделение антимонопольных органов полномочиями по определению порядка их проведения (ч. 4 данной статьи) свидетельствуют о намерении законодателя возложить на антимонопольный орган контроль за соблюдением порядка распоряжения публичным имуществом (в части организации и проведения торгов) безотносительно к их влиянию на конкуренцию на товарных рынках. Обеспечение надлежащего порядка организации и проведения торгов выступает в данном случае наилучшим средством реализации принципов эффективности, справедливости, равенства и открытости при распоряжении публичным имуществом, а антимонопольные органы, независимые от органов, реализующих полномочия собственника публичного имущества, имеют необходимые ресурсы и компетенции для реализации данной функции. Устранение антимонопольного контроля за торгами, результаты которых якобы не могут оказать влияние на конкуренцию (фактически же оценить такое влияние просто невозможно), может привести к росту коррупционных проявлений и «несущественных» нарушений, не способных повлечь недействительности торгов.

¹ О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 5.

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2022 № 309-ЭС21-27706 по делу № А34-2459/2010 // СПС Консультант Плюс; Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга

и Ленинградской области от 1.11.2022 по делу № А56-41658/2022 // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/lslsKzI1AR6u> (дата обращения: 30.05.2024).

Следует отметить, что суды иногда весьма своеобразно применяют выше-означенный подход. Например, в одном из дел предприниматель пожаловался в антимонопольный орган на действия организатора торгов, неправомерно, по его мнению, отменившего торги, проводимые в рамках процедуры банкротства. Антимонопольный орган признал жалобу обоснованной, вынеся предписание об аннулировании торгов. Арбитражные суды трех инстанций посчитали данное предписание законным и обоснованным. При этом окружной суд дополнительно отметил, что «предприниматель... не обосновал правомочность вмешательства антимонопольного органа в принципе в данном случае в торги...»¹. Такая позиция представляется в корне неверной (невозможно аннулировать результаты отменённой процедуры), кроме того, бремя доказывания обоснованности решений государственных органов при их оспаривании закон распределяет иначе.

К аннулированию торгов могут быть применены многие подходы, выработанные судами в ходе рассмотрения дел о признании торгов недействительными, в частности, требование устанавливать существенность нарушения и возможность реального восстановления нарушенных прав лица, обращающегося за защитой своих прав [4, с. 221], хотя судебная практика здесь далека от единообразия [1, с. 162-194]. В процессе рассмотрения дел об оспаривании предписаний об аннулировании торгов суды нередко оценивают обоснованность вынесенных предписаний, руководствуясь указанными подходами [2, с. 55-60].

Заключение

По результатам проведённого исследования можно сделать следующие выводы. Аннулирование торгов на основании административного предписания является

избыточным механизмом правового регулирования, поскольку создаёт правовую неопределённость, приводит к двойному рассмотрению одних и тех же обстоятельств в административном и судебном порядке, что увеличивает нагрузку на правовую систему. Судебное рассмотрение споров о действительности торгов является более эффективным механизмом защиты прав, т. к. обеспечивает высокий уровень процессуальных гарантий, всестороннее исследование обстоятельств и позволяет найти оптимальный баланс между частными и публичными интересами. Для решения проблемы неисполнимых судебных решений, подобных Постановлению Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.12.2021 № Ф07-14970/2021, необходимо законодательно закрепить обязательную предварительную оценку антимонопольным органом фактической возможности исполнения предписания с учётом всех существенных обстоятельств.

Проблемы, связанные с предписаниями антимонопольного органа, предлагается решить путём внесения комплексных изменений в законодательство: установить запрет на вынесение предписаний об отмене протоколов торгов при наличии заключённого договора (за исключением случаев доказанного сговора), закрепить исключительно гражданско-правовую ответственность за несвоевременный отказ от проведения торгов, предусмотреть право организатора торгов самостоятельно решать вопрос о продолжении или прекращении процедуры, а также разработать чёткие критерии оценки законности и обоснованности предписаний антимонопольного органа при осуществлении судебного контроля.

Статья поступила в редакцию 26.03.2024.

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.04.2024 № Ф07-860/2024 по делу № А56-33827/2023 // СПС Консультант Плюс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Автонова Е. Д. Обзор судебной практики по вопросу недействительности торгов и договора, заключенного по их результатам (п. 2 ст. 449 ГК РФ) // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 6. С. 162–194.
2. Башлаков-Николаев И. В. Об обжаловании в антимонопольные органы порядка проведения торгов и заключения договоров по их итогам в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции: процессуальные аспекты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 5. С. 55–60.
3. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юридическая литература, 1976. 211 с.
4. Елистратов А. И. Очерк административного права. М.: Государственное издательство, 1922. 236 с.
5. Молчанов А. В. Право антимонопольного органа на обжалование в суд торгов и сделок, заключенных по их результатам // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. № 9. С. 93–100.
6. Обновление концепции антимонопольного регулирования. Научно-практический комментарий к Постановлению Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 года № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» / А. А. Алексеева, Е. Ю. Борзило, В. А. Корнеев, К. А. Писенко, А. В. Разгильдеев, В. В. Сафонов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 5. С. 106–149; № 6. С. 41–104; № 7. С. 138–189.
7. Писенко К. А. Обеспечение баланса интересов в практике применения статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» // Российское правосудие. 2019. № 11. С. 16–21.
8. Законность в экономической сфере как необходимый фактор благоприятного инвестиционного климата: мат-лы конф. / отв. ред. Н. Г. Доронина, А. В. Габов. М.: Юриспруденция, 2012. 320 с.

REFERENCES

1. Avtonova E. D. [Review of judicial practice on the issue of invalidity of tenders and the contract concluded based on their results (Clause 2, Article 449 of the Civil Code of the Russian Federation)]. In: *Vestnik ekonomicheskoy yustitsii Rossiyskoy Federatsii* [Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation], 2020, no. 6, pp. 162–194.
2. Bashlakov-Nikolaev I. V. [On appealing to antimonopoly authorities against the procedure for holding tenders and concluding contracts based on their results in accordance with Article 18.1 of the Law on Protection of Competition: procedural aspects]. In: *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 2014, no. 5, pp. 55–60.
3. Bratus S. N. *Yuridicheskaya otvetstvennost i zakonnost* [Legal liability and legality]. Moscow, Legal Literature Publ., 1976. 211 p.
4. Elistratov A. I. *Ocherk administrativnogo prava* [Essay on administrative law]. Moscow, Gosudarstvennoye izdatelstvo Publ., 1922. 236 p.
5. Molchanov A. V. [The right of the antimonopoly authority to appeal to the court against tenders and transactions concluded based on their results]. In: *Vestnik Universiteta imeni O. Ye. Kutafina* [Bulletin of the O. E. Kutafin University], 2017, no. 9, pp. 93–100.
6. Alekseeva A. A., Borzilo E. Yu., Korneev V. A., Pisenko K. A., Razgildeev A. V., Safonov V. V. [Updating the concept of antimonopoly regulation. Scientific and practical commentary to the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of March 4, 2021 No. 2 “On certain issues arising in connection with the application of antimonopoly legislation by the courts”]. In: *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiyskoy Federatsii* [Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation], 2022, no. 5, pp. 106–149; no. 6, pp. 41–104; no. 7, pp. 138–189.
7. Pisenko K. A. [Ensuring a Balance of Interests in the Practice of Applying Article 17 of the Federal Law “On Protection of Competition”]. In: *Rossiyskoye pravosudiye* [Russian Justice], 2019, no. 11, pp. 16–21.
8. Doronina N. G., Gabov A. V., eds. *Zakonnost v ekonomicheskoy sfere kak opredeleniye faktora blagopriyatnogo investitsionnogo klimata* [Legality in the Economic Sphere as a Necessary Factor in a Favorable Investment Climate]. Moscow, Jurisprudence Publ., 2012. 320 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Королев Евгений Валерьевич – аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, начальник управления правового, документационного и кадрового обеспечения Государственного университета просвещения;
e-mail: korolev@list.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Evgeny V. Korolev – Postgraduate student, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Departmentally Head, Department of Legal, Documentation and Personnel support, Federal State University of Education;
e-mail: korolev@list.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Королев Е. В. Аннулирование торгов на основе административного предписания: практика и проблемы // Московский юридический журнал. 2024. № 3. С. 50–61.
DOI: 10.18384/2949-513X-2024-3-50-61

FOR CITATION

Korolev E. V. Cancellation of Tenders Based on Administrative Prescription: Practice and Problems. In: *Moscow Juridical Journal*, 2024, no. 3, pp. 50–61.
DOI: 10.18384/2949-513X-2024-3-50-61