

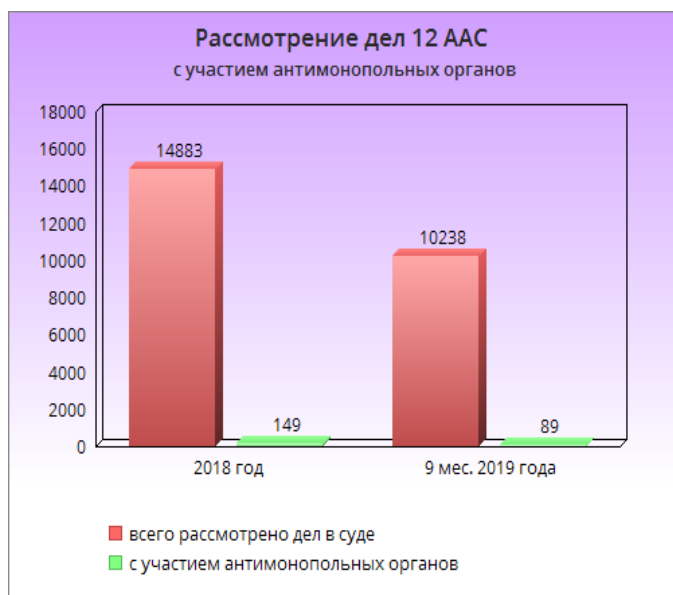
Аналитическая справка Двенадцатого арбитражного апелляционного суда по спорам, связанным с применением антимонопольного законодательства и иных нормативных актов о защите конкуренции.

В соответствии с планом работы Двенадцатого арбитражного апелляционного суда на второе полугодие 2019 года проведён анализ судебных актов по спорам с участием антимонопольных органов за 2018-2019 годы.

Согласно статистическим данным за 2018 год рассмотрено 14883 дела, из них связанных с применением судами антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции – 149 дел или 1 % от всех дел, рассмотренных судом.

Из них 128 дел данной категории связано с оспариванием ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) антимонопольных органов и 19 дел - с оспариванием решений антимонопольных органов о привлечении к административной ответственности.

За период с 01.01.2019 по 30.09.2019 всего рассмотрено 10238 дел, из них связанных с применением судами антимонопольного законодательства и иных



нормативных правовых актов о защите конкуренции 89 дел или 0,9 % от всех дел, рассмотренных судом, из которых 74 дела связано с оспариванием ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) антимонопольных органов, 15 дел с оспариванием решений антимонопольных органов о привлечении к административной ответственности.

При рассмотрении указанных споров арбитражные суды руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон № 135-ФЗ, Закон о защите конкуренции), Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках

товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами» (далее - Федеральный закон № 223-ФЗ, Закон о закупках), Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе), иными федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федерального антимонопольного органа в случаях, когда их применение предусмотрено антимонопольным законодательством, а также международными договорами Российской Федерации, если подлежат применению правила международного договора.

Анализ практики позволил выявить неоднозначность подходов при применении норм указанных актов.

Далее приведены выработанные правовые позиции по отдельным вопросам, возникающим при рассмотрении дел данной категории.

При формировании позиций учтены разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

Справка подготовлена судьями 4 судебного состава (по административным и налоговым спорам) Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, носит информационно-аналитический характер, может использоваться в целях обеспечения единообразия судебной практики. В справку включены выводы, основанные на судебной практике Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, в том числе подтверждённой судами вышестоящих инстанций.

Установив, что свидетельства на право осуществлять регулярные пассажирские перевозки выданы без проведения конкурсных процедур либо с нарушением Закона о защите конкуренции в ходе их проведения, суд вправе прекратить действие указанных свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок.

При рассмотрении дел №№ А06-10138/2017 и А57-6718/2018 поднимался вопрос о наличии у антимонопольного органа полномочий требовать прекращения действия свидетельств на право осуществлять пассажирские перевозки. Участники процесса, прекращения чьих свидетельств добивалась антимонопольная служба, в обоих делах выдвигали доводы об отсутствии у неё полномочий обращаться с подобными требованиями.

Отклоняя указанные доводы, суды указали, что в данном случае антимонопольный орган не прекращал действие спорного свидетельства, а обратился с соответствующим заявлением в арбитражный суд.

Согласно подпункту «а» пункта 6 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган вправе в частности, обратиться в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации. Аналогичная правовая позиция изложена в пункте 15 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». Таким образом, полномочия на обращение с подобным требованием законом за антимонопольной службой закреплены.

В рамках дела № А57-6718/2018 рассматривалась следующая ситуация. В 2014 года был проведён конкурс по отбору перевозчиков на регулярные муниципальные маршруты. По окончании срока действия договоров, заключённых по результатам этого конкурса, проведение нового конкурса в 2017 году не последовало, на что в УФАС России поступила жалоба.

В ходе рассмотрения жалобы установлено, что свидетельства сроком на пять лет уже выданы без проведения конкурсных процедур.

По результатам рассмотрения дела № А06-10138/2017 прекращено действие свидетельства на осуществление перевозок пассажиров и багажа по муниципальному маршруту, выданного по результатам открытого конкурса.

Имеющим преюдициальное значение для указанного дела судебным актом (№ А06-11712/2016) ранее было установлено, что конкурсной комиссией допущено нарушение порядка определения победителя указанного конкурса, по результатам которого и выдано свидетельство об осуществлении перевозок. Поэтому позиция обладателя незаконно полученного свидетельства строилась исключительно на оспаривании полномочий антимонопольной службы на обращение с требованием о прекращении действия данного свидетельства.

Оппоненты антимонопольного органа в судебном споре ссылались на то, что в рамках 24 главы АПК РФ свидетельства о праве производить перевозки не оспорены, поскольку самостоятельных требований о признании их недействительными как актов не заявлено. Однако суды по итогам рассмотрения указанных дел удовлетворили в полном объёме заявленные требования, в том числе, и требование о прекращении действия свидетельств.

В обоих случаях суды, прекращая действие оспоренных свидетельств, использовали возможность самостоятельно определять способ восстановления нарушенного права.

Суды указали, что требования заявителя не могут быть удовлетворены судом только путём констатации факта нарушения оспариваемыми действиями, (бездействием) положений закона, если установление такого нарушения не повлечёт благоприятных последствий для граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В случае признания оспариваемых действий (бездействия) не соответствующими закону и нарушающими права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, суд обязан применить меру, обеспечивающую восстановление нарушенного права, по правилам пункта 3 части 5 статьи 201 АПК РФ.

В данных случаях способом устранения нарушений прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности в связи с незаконными действиями и незаконным

бездействием органов местного самоуправления было избрано прекращение действия спорных свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок.

В целом практика идёт по пути прекращения действия свидетельств, полученных при наличии пороков обязательных конкурсных процедур, предшествующих их выдаче. Примечательно, что суды рассматривают подобные споры как в порядке главы 24 АПК РФ так и в исковом производстве, в связи с чем используют разные правовые обоснования своих решений о прекращении действия свидетельств. Это является прямым следствием избрания антимонопольным органом того или иного способа защиты.

В практике встречаются положительные для антимонопольной службы решения по делам, где при аналогичных уже описанных выше обстоятельствах в исковом производстве рассматривались требования о признании недействительными в силу ничтожности договоров на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования по маршрутам регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении.

Так при рассмотрении дела № А51-10007/2018 суды всех четырёх инстанций поддержали вывод, что заключение спорного договора без проведения конкурентных процедур (конкурса) являлось незаконным, нарушило положения статьи 15 Закона № 135-ФЗ, статей 7 и 8 Закона 278-КЗ, так как ограничило возможность других хозяйствующих субъектов осуществлять указанную деятельность на товарном рынке услуг по перевозке пассажиров общественным транспортном. Суды заключили, что это привело к ущемлению конкуренции на указанном товарном рынке, и признали оспоренный договор недействительной (ничтожной) сделкой в силу статьи 168 ГК РФ.

При этом требования о прекращении действия свидетельства на перевозку было удовлетворено со ссылкой на статью 167 ГК РФ в порядке применения последствий недействительности сделки.

В рамках дела № А51-24568/2016 УФАС того же региона оспаривало в порядке главы 24 АПК РФ действия по выдаче карт маршрутов и свидетельств и просило прекратить действие свидетельств. Требования были удовлетворены, с чем

согласились три судебных инстанции. В Верховный Суд Российской Федерации жалоба не поступала.

Таким образом, на основе анализа актуальной судебной практики можно утверждать, что независимо от выбранного способа защиты при наличии пороков обязательных конкурсных процедур суды признают прекратившими действие свидетельства на право осуществления маршрутных пассажирских перевозок.

Предоставление бюджетных средств отдельным хозяйствующим субъектам под видом субсидий для возмещения затрат на решение отдельных вопросов местного значения является нарушением установленного законодательством о контрактной системе порядка осуществления закупок для муниципальных нужд и подлежит квалификации по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Данный вывод позволил сделать анализ судебных актов по следующим делам №№: А57-15018/2018; А57-19421/2018; А57-21304/2018; А57-23128/2018; А57-23129/2018; А57-23130/2018; А57-23131/2018; А57-19422/2018; А47-279/2017; А64-2454/2017.

Указанные выше дела были рассмотрены судами первой, апелляционной и кассационной инстанции.

Во всех рассмотренных случаях комитет администрации муниципального образования в обход конкурсных процедур предоставлял отдельным хозяйствующим субъектам «субсидии» на основании статей 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Средства фактически расходовались на муниципальные нужды.

Органы местного самоуправления пытались обосновать свою позицию утверждением, что субсидирование возможно, поскольку оказывались муниципальные услуги. Суды отклонили данный довод как основанный на неверном толковании закона, и пришли к выводу, что в подобных рассмотренным ситуациях речь может идти только о муниципальных нуждах. Получателями муниципальных услуг являются физические лица (граждане) и юридические лица, и, как правило, речь идёт о действиях технического или административного

характера по предоставлению информации, приёму заявок и иных документов, выдаче направлений, лицензий, разрешений, государственной регистрации и т.п.).

Суды высказали позицию, что субсидирование за счёт средств бюджета без использования конкурсных процедур осуществляется только на предоставление муниципальных услуг и только в строго определённых конкретных сферах. Удовлетворение иных муниципальных нужд должно производиться через размещение муниципального заказа на рынке товаров, работ и услуг.

В соответствии с частью 2 статьи 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенции, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Согласно статье 54 Федерального закона № 131-ФЗ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Аналогичные положения предусмотрены пунктом 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ.

Целями осуществления закупок, среди прочего, являются достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными программами; выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных органов (пункты 1, 3 статьи 13 Федерального закона N 44-ФЗ).

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (статья 6 Федерального закона № 44-ФЗ).

Согласно статье 8 Федерального закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

В части 2 статьи 8 Федерального закона № 44-ФЗ содержится явно выраженный законодательный запрет совершения заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Положениями частей 1 и 2 статьи 24 указанного Закона предусмотрено, что заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 названного Федерального закона, при этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (часть 5 статьи 24 Закона № 44-ФЗ).

Из совокупности приведённых выше норм права суды сделали вывод, что размещение заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд по общему правилу осуществляется путём проведения торгов. Применение норм законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является обязательным в ситуации использования средств бюджета, которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию. Только лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие поставлять товары, выполнять работы, оказывать услуги, получив доступ к соответствующему товарному рынку (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 № 307-КГ15-1408, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 № 8799/11).

При этом основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

В рассмотренных в ходе обобщения судебной практики ситуациях без проведения конкурсных процедур под видом субсидий распределялась значительная часть бюджетных средств, предназначенных для обеспечения муниципальных нужд: благоустройство дворовых территорий; обеспечение

функционирования находящихся в муниципальной собственности объектов теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения; утилизации твёрдых коммунальных отходов в период проведения весенних работ по благоустройству и прочее.

Рынки оказания всех перечисленных услуг являются конкурентными, поэтому исполнителей работ комитету необходимо было определять в соответствии с нормами законодательства о конкурсной системе.

Суды сочли, что неприменение в указанных случаях конкурсных процедур, а вместо этого предоставление бюджетных средств в виде субсидий, препятствует добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между потенциальными участниками торгов, что, в свою очередь, приводит к невозможности экономии бюджетных средств.

Вывод антимонопольного органа о том, что заказчик, не проведя закупку в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ, нарушил основополагающие принципы, закреплённые статьёй 6 данного закона, признан обоснованным.

Суды пришли к выводу, что в рассмотренных ситуациях финансирование работ на территории муниципального образования не подпадает под понятие субсидий, содержащееся в статье 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Произведённые работы являлись муниципальной нуждой, а не муниципальной услугой, так как потребность в данных работах возникает у муниципального образования, а не у отдельных заявителей.

Несоблюдение указанного в Законе о контрактной системе порядка осуществления закупок для муниципальных нужд является нарушением названного Федерального закона, а также может привести к устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов и созданию преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам.

Задолженность перед муниципалитетом по арендной плате не является обязательным платежом в сфере публичных правоотношений, и её наличие не может служить основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе.

Спор возник по поводу допуска к участию в конкурсе лица, имеющего задолженность перед муниципалитетом. Антимонопольный орган счёл это нарушением, а арендную плату и начисленную в результате просрочки её оплаты пеню – обязательным платежом.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области (далее – Министерство, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Саратовской области с заявлением о признании незаконным и отмене решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области (далее – Саратовское УФАС России, антимонопольный орган, Управление) от 24.10.2018 №1 -76/77/79/88/ов.

Решением Арбитражного суда Саратовской области от 18.02.2019 признано незаконным решение Саратовского УФАС России от 24.10.2018 №1- 76/77/79/88/ов о признании Министерства нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в части выводов о неправомерности допуска к участию в конкурсе акционерного общества «Межгородтранс» (далее – АО «Межгородтранс»).

Суд первой инстанции, отменяя решение антимонопольного органа в указанной части, исходил из того, что Министерством не допущено нарушений части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в части допуска к участию в конкурсе АО «Межгородтранс».

Судом установлено, что у АО «Межгородтранс» по состоянию на отчётный период (01.07.2017) имелась задолженность по пени за просрочку арендного платежа по договору аренды земельного участка.

Вместе с тем, по состоянию на 01 июля 2017 года АО «Межгородтранс» не имело неисполненных обязанностей по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В соответствии со статьёй 39 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

В соответствии со статьёй 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- средства самообложения граждан;

- иные неналоговые доходы.

Суды пришли к выводу, что в силу положений действующего законодательства (статьи 2 Закона о банкротстве; статей 8 и 12-15 Налогового кодекса РФ; статей 39, 41 Бюджетного кодекса РФ; Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства») не все платежи, поступающие в бюджет являются обязательными платежами, поскольку обязательные платежи устанавливаются законодательством РФ и не могут устанавливаться договором.

Пени за просрочку арендных платежей, несмотря на то, что уплачиваются в бюджет, устанавливаются договором, а не законодательством РФ, в связи с чем, не могут относиться к обязательным платежам.

Задолженность по обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации у АО «Межгородтранс» отсутствовала.

В связи с чем, нарушений части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в отношении неправомерного допуска к участию в конкурсе АО «Межгородтранс» Министерством допущено не было.

Суды апелляционной и кассационной инстанций согласились с позицией суда первой инстанции.

Постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2019 решение Арбитражного суда Саратовской области от 18.02.2019 оставлено без изменения.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 25.09.2019 решение Арбитражного суда Саратовской области от 18.02.2019 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2019 в обжалованной части по делу № А57-25633/2018 оставлены без изменения.

Суды пришли к выводу, что арендная плата и начисленная на эти суммы пеня не являются обязательным платежом, поскольку сама обязанность вытекает из договорных отношений, а не из закона. Регулирование ставок арендной платы не меняет природу платежа.

Определение, которым утверждено мировое соглашение, не может рассматриваться как судебный акт, препятствующий проведению предусмотренных законом конкурсных процедур при предоставлении земельного участка.

Ссылки в данном случае на обязательность исполнения судебных актов и их преюдициальную силу некорректны.

Предметом спора, рассмотренного в рамках дела № А06-313/2019, являлись ненормативные акты антимонопольного органа:

решение о признании администрации нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (пункт 1), о выдаче предписания о прекращении действий, которые привели к ограничению конкуренции на рынке туристических услуг на территории муниципального образования и нарушению антимонопольного законодательства (пункт 3) с требованием в течение 30 (тридцати) календарных дней с момента получения настоящего предписания устранить нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путём:

- совершения действий, направленных на расторжение дополнительного соглашения к договору аренды земель, заключённого между администрацией муниципального образования и арендатором;

- совершения действий, направленных на расторжение договора купли-продажи «находящегося в государственной собственности земельного участка, на котором расположены объекты недвижимого имущества, приобретенные в собственность гражданином», заключённого между администрацией муниципального образования и гражданином, и на возврат сторонам полученного по такому договору.

При рассмотрении дела № А06-313/2019 судом первой инстанции утверждённое в общей юрисдикции мировое соглашение названо в решении одним из препятствий «для привлечения частных инвестиций в сфере туристических услуг», а также для развития добросовестной конкуренции за доступ на этот рынок в границах муниципального образования.

При этом в решении была сделана ссылка на нормы гражданского и арбитражного процессуального законодательства об обязательности исполнения судебных актов. Также суд первой инстанции указал на преюдициальное значение определения, которым утверждено мировое соглашение.

Имелось ввиду определение районного суда, которым утверждено мировое соглашение между администрацией и самовольно застроившим объектами коммерческого назначения участок пашни в водоохранной зоне физическим лицом, в котором последний обязуется в определённый срок провести мероприятия, направленные на устранение выявленных нарушений. Принятые в рамках мирового соглашения нарушителем на себя обязанности были сформулированы неконкретно следующим образом: провести комплекс установленных законом

мероприятий по приведению в соответствие с действующим законодательством РФ права владения и эксплуатации возведённых на участке построек.

Отменяя судебный акт первой инстанции и отказывая в признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа, апелляционная коллегия признала неверным, в том числе, и позицию суда первой инстанции по поводу правового значения определения об утверждении мирового соглашения для рассматриваемого спора.

Апелляционный суд указал, что считает некорректными ссылки на обязательность исполнения судебного акта всеми органами на территории России и на его преюдициальное значение, поскольку в мотивировочной части определение об утверждении мирового соглашения упомянуто судом первой инстанции как ограничивающее именно орган местного самоуправления в каких-либо действиях, направленных на обеспечение конкуренции, что не соответствует действительности.

Соглашение муниципальной администрации и отдельного физического лица, которое сводится к тому, что гражданин признаёт незаконность возведения им самовольного строения с нарушением целевого назначения арендуемого им участка и обязуется в оговоренный срок «провести мероприятия, направленные на устранения выявленных нарушений», ни к чему не обязывает ни администрацию, ни иные компетентные органы.

Тем более данное мировое соглашение не может служить поводом содействовать узакониванию самовольно возведённых построек в обход законом установленных процедур.

Апелляционный суд высказал несогласие и с утверждением суда первой инстанции о преюдициальном значении данного судебного акта, поскольку тот не установил никаких существенных для рассматриваемого спора обстоятельств. Его текст не имел такого содержания. Соглашение сводилось к намерениям арендатора совершить не конкретизированные действия в одностороннем порядке.

Единственной обязанностью, принятой на себя администрацией в рамках соглашения, является обязательство «не чинить препятствий в исполнении Ответчиком взятых на себя обязательств» по приведению в соответствие с действующим законодательством эксплуатации возведённых им самоволок.

По действующему законодательству такое приведение в соответствие было возможно только путём обращения в суд за признанием прав по статье 222 Гражданского кодекса РФ, если предполагать добросовестные действия во исполнение закона и мирового соглашения, а не действия в обход закона.

Мировое соглашение исполняется лицами, его заключившими. Оно не может служить для компетентных органов основанием для совершения действий в обход установленных законом процедур.

Однако недобросовестный арендатор использовал данное определение как якобы обязывающее компетентные органы совершать действия, направленные на легализацию его незаконных построек, а также для преодоления сопротивления компетентных органов при попытках приобрести в собственность без проведения торгов участок, не подлежащий такой передаче в собственность ввиду принадлежности к особо охраняемым землям.

Такие действия направлены на обход требований закона, следовательно, представляют собой запрещённое пунктом 1 статьи 10 Гражданского права РФ злоупотребление правом.

Суд первой инстанции необоснованно согласился с приданием указанному определению об утверждении мирового соглашения такого обязывающего для органов и самого суда правового значения и воспроизвёл данную позицию в судебном акте.

Апелляционный суд заострил внимание на данном эпизоде ввиду того, что анализ практики позволяет утверждать, что усиливается подобная тенденция злоупотребления правами путём заключения мировых соглашений для дальнейшего их использования при попытках обойти закон.

В этой ситуации судам следует подходить к оценке доводов, основанных на мировых соглашениях, с учётом природы данного института.

Мировое соглашение остаётся частной сделкой. В полном соответствии с правовой традицией, воцарившейся ещё со времён римского права, частные соглашения не могут изменять публичные нормы. И такой силы им не способен придать утвердивший их судебный акт.

В публичной сфере не исключено установление прав и обязанностей сторон по воле участников правоотношения. При этом мировое соглашение должно

полностью соответствовать императивным предписаниям закона, поскольку не изменяет характер существующего между сторонами правоотношения, а лишь констатирует его бесспорность.

Как и в рассмотренном случае, где недобросовестный арендатор, не оспаривая свои нарушения, принял на себя обязательства попытаться исправить ситуацию. Хотя, объективно при условии соблюдения установленных для этого законом процедур, эти обязательства были неисполнимы. Поэтому есть основания предполагать, что им изначально предполагалось использовать мировое соглашение с целью узаконить самовольные постройки в обход закона.

Апеллируя к названному судебному акту, исказив его смысл, указанное лицо добилося приведения целевого назначения земли в соответствие с коммерческим назначением возведённых им самовольных построек. Законность такого перевода земель в другую категорию не оценивалась судами в рамках рассмотрения указанного спора, поскольку данное обстоятельство не входит в пределы доказывания.

Апелляционный суд пришел к выводу о том, что придание определению суда, утвердившему мировое соглашение, значения акта, определившего иной отличный от установленного законом порядок получения земли и узаконивания самовольных построек, с акцентом на обязательность его исполнения и указанием на преюдициальную силу является результатом искажения его смысла и попыткой использовать судебную систему в целях, противных её предназначению.