ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-417

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 9 октября 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Крупнова И.В.,
	Шамова А.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» о признании недействующим пункта 5 Перечня лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания услуг почтовой связи, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 87,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2018 г., которым административное исковое заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Айдинова С.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя Правительства Российской Федерации Джумаева Т.Б., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 18 февраля 2005 г. № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий» утвердило перечни лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания соответствующих услуг связи, в том числе перечень лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания услуг почтовой связи (далее – Перечень).

Нормативный правовой акт опубликован 28 февраля 2005 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 9 и 3 марта 2005 г. в «Российской газете» № 42.

Пункт 5 Перечня в редакции, действовавшей на день вынесения обжалуемого решения суда, устанавливал, что одним из лицензионных условий является оказание услуг в соответствии с правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Общество с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» (далее – Общество), осуществляющее на основании выданных лицензий оказание услуг почтовой связи, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать пункт 5 Перечня недействующим. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемое положение противоречит части 4 статьи 8 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании отдельных видов деятельности) и нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку к лицензионным требованиям не могут быть отнесены требования о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом, а также требования законодательства Российской Федерации, соблюдение которых является обязанностью любого хозяйствующего субъекта. Формальное толкование пункта 5 Перечня порождает правовую неопределенность в вопросе о том, соблюдение какого акта законодательства является необходимым условием для получения лицензии на оказание услуг почтовой связи. Как считает Общество, правила оказания услуг почтовой связи являются актом законодательства в соответствующей сфере деятельности в целом (в сфере почтовой связи), поэтому требование о соблюдении этих правил в целом не может являться лицензионным требованием.

В административном исковом заявлении также указано, что в настоящее время не существует правил оказания услуг почтовой связи, утвержденных Правительством Российской Федерации, а действующие Правила оказания услуг почтовой связи утверждены приказом Министерства

связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 234.

Правительство Российской Федерации возражало против удовлетворения административного иска, указав, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят в пределах его полномочий, соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов Общества не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2018 г. административное исковое заявление Общества удовлетворено частично. Признан не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 5 Перечня в части, предусматривающей утверждение правил оказания услуг почтовой связи Правительством Российской Федерации. Доводы административного истца о противоречии оспариваемого пункта Перечня части 4 статьи 8 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности признаны судом первой инстанции несостоятельными.

В апелляционной жалобе Общество просит изменить названное решение и удовлетворить административный иск полностью. Полагает, что содержащееся в оспариваемом пункте требование о соблюдении правил оказания услуг почтовой связи по своему характеру является требованием о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом и, следовательно, не может включаться в состав лицензионных требований в силу прямого запрета, установленного частью 4 статьи 8 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности.

Выводы суда первой инстанции по приведенному доводу административный истец считает необоснованными. Как указано в апелляционной жалобе, судом фактически отождествляются правила осуществления той или иной деятельности и совокупность лицензионных требований. Такое отождествление приводит к тому, что в состав лицензионных требований без каких бы то ни было изъятий и конкретизации, вопреки законодательному запрету, включаются абсолютно все требования, установленные для соответствующей сферы деятельности.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит оставить ее без удовлетворения, считая, что оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены или изменения обжалуемого решения суда не находит.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в

части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) установлены правовые основы деятельности в области связи на территории Российской Федерации и на находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях, определены полномочия органов государственной власти в области связи, а также права и обязанности лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами связи.

Согласно пункту 1 статьи 29 названного закона деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основании лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи; перечень наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и соответствующие перечни лицензионных условий устанавливаются Правительством Российской Федерации и ежегодно уточняются.

С учетом приведенных законоположений суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Перечень утвержден Правительством Российской Федерации во исполнение предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что предусмотренное пунктом 5 Перечня требование об отнесении к лицензионным условиям оказание услуг в соответствии с правилами оказания услуг почтовой связи согласуется с действующим законодательством.

Как следует из содержания статьи 12 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности, оказание услуг связи включено в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию (пункт 36 части 1).

Пунктом 1 части 4 статьи 1 данного закона определено, что особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии, могут устанавливаться федеральными законами, регулирующими осуществление определенных видов деятельности, включая оказание услуг связи.

Таким законом применительно к почтовой связи является Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее – Закон о почтовой связи), который устанавливает правовые, организационные, экономические, финансовые основы деятельности в области почтовой связи, определяет права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации, иных участников деятельности в области почтовой связи, определяет порядок регулирования деятельности в области почтовой связи и управления этой деятельностью, регулирует правоотношения, возникающие между операторами почтовой связи и пользователями услуг почтовой связи, устанавливает статус организаций почтовой связи и закрепляет социальные гарантии их работников (статья 1).

Частью 1 статьи 17 указанного закона установлено, что операторы почтовой связи осуществляют деятельность по оказанию услуг почтовой связи на основании лицензий, получаемых в соответствии с Законом о связи. Лицензия на оказание услуг почтовой связи является разрешением на осуществление совокупности операций, составляющих единый производственно-технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в том числе прием, обработку, перевозку и доставку (вручение) почтовых отправлений, а также перевозку работников, сопровождающих почтовые отправления. Дополнительное лицензирование операций, составляющих единый производственно-технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в качестве самостоятельных видов деятельности не допускается.

Довод апелляционной жалобы о том, что содержащееся в пункте 5 Перечня требование о соблюдении правил оказания услуг почтовой связи по своему характеру является требованием о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом и, следовательно, не может включаться в состав лицензионных требований в силу прямого запрета, установленного частью 4 статьи 8 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности, несостоятелен.

Как правомерно отмечено в обжалуемом решении, под указанными в оспариваемой норме правилами оказания услуг почтовой связи имеются в виду конкретные правила по названному виду услуг связи, на оказание которых выдается лицензия. Из смысла пункта 5 Перечня следует, что при оказании на основании соответствующей лицензии услуг почтовой связи оператор почтовой связи обязан оказывать такую услугу согласно правилам оказания услуг, утвержденным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для данного конкретного вида услуги связи. При этом в силу части 1 статьи 4 Закона о почтовой связи отношения в области почтовой связи в Российской Федерации регулируются Законом о связи, этим законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий.

В связи с приведенными обстоятельствами содержание оспариваемой нормы не может быть расценено как требование о соблюдении законодательства Российской Федерации в области почтовой связи в целом.

В то же время суд первой инстанции сделал правильный вывод о противоречии пункта 5 Перечня в части, определяющей Правительство Российской Федерации в качестве органа, утверждающего правила оказания услуг почтовой связи, части 3 статьи 4 Закона о почтовой связи и с учетом этого правомерно признал его в указанной части не действующим.

Согласно названному законоположению порядок оказания услуг почтовой связи регулируется правилами оказания услуг почтовой связи, утверждаемыми уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Оспариваемый пункт в редакции, действовавшей на день вынесения обжалуемого решения, относил к лицензионным условиям оказание услуг в соответствии с правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» в Закон о почтовой связи внесены изменения. В части 3 статьи 4 слова «Правительством Российской Федерации» заменены словами «уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

В связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 45 признаны утратившими силу Правила оказания услуг почтовой связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2005 г. № 221.

В настоящий момент действуют Правила оказания услуг почтовой связи, утвержденные приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 234.

Довод апелляционной жалобы о том, что пункт 5 Перечня послужил основанием для привлечения Общества к административной ответственности, установленной частью 3 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, был предметом рассмотрения суда первой инстанции и получил надлежащую оценку в обжалуемом решении. Проверка законности судебных актов, вынесенных в рамках производства по делам об административных правонарушениях, не входит в предмет исследования и оценки Верховного Суда Российской Федерации по данному делу, рассматриваемому в порядке абстрактного нормоконтроля, а осуществляется в установленных законодательством процедурах их обжалования.

Поскольку отсутствуют правовые нормы большей юридической силы, которым бы противоречил пункт 5 Перечня в части, предусматривающей, что одним из лицензионных условий является оказание услуг в соответствии с правилами оказания услуг почтовой связи, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, оставил административный иск Общества в этой части без удовлетворения.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 11 июля 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии И.В. Крупнов

А.В. Шамов