



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-662

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

21 октября 2019 г.

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

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации муниципального образования «Город Новодвинск» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 31 мая 2010 г. № ИА/16692,

установил:

Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) принято письмо от 31 мая 2010 г. № ИА/16692 о разъяснении пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Письмо).

Разъясняя указанную норму федерального закона в части определения понятия обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, Федеральная антимонопольная служба в Письме (абзацы шестой – двадцать второй) указала:

«В результате анализа законодательства Российской Федерации, регулирующего различные аспекты обеспечения жизнедеятельности населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в том числе Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», Федерального закона от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 46-ФЗ

«О переоформлении задолженности по централизованным кредитам и начисленным по ним процентам организаций агропромышленного комплекса, а также организаций, осуществляющих завоз (хранение и реализацию) продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности», Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 757 «О дополнительных мерах государственной поддержки граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)», постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. № 207 «Об утверждении Порядка организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 907 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям, эксплуатирующим аэродромы, находящиеся в федеральной собственности и расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», постановления Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2007 г. № 847 «Об утверждении Правил предоставления субсидий на покрытие части расходов, связанных с функционированием отделений почтовой связи, расположенных в районах Крайнего Севера», можно сделать вывод, что в целях создания благоприятных условий для обеспечения достойной жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и устойчивого, гармоничного развития производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды этих регионов осуществляется ряд мер, направленных на создание и поддержание социально гарантированных условий жизнедеятельности населения этих регионов.

К таким мерам относятся:

1) установление гарантий и компенсаций населению этих регионов в целях возмещения дополнительных физиологических затрат и более высокой стоимости жизни, складывающихся под воздействием географических, климатических факторов и связанных с ними особенностей социально-экономического развития. Данные гарантии и компенсации предназначены для привлечения трудовых ресурсов, выравнивания уровня жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей по сравнению со средним уровнем жизни населения в Российской Федерации за счёт предоставления дополнительных льгот и преимуществ;

2) создание в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей льготного режима развития организациям, обеспечивающим государственные нужды в необходимой в этом регионе продукции, а также участвующим в решении социальных задач, в целях создания условий для гармоничного развития производства, социальной сферы и сохранения окружающей природной среды, опережающего развития объектов инфраструктуры, в первую

очередь связи и транспорта. В рамках данного направления осуществляется:

- предоставление организациям, участвующим в обеспечении государственных нужд, компенсаций повышенных затрат, связанных с производственной деятельностью в условиях районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;
- финансовая поддержка завоза продукции (товаров) в районы с ограниченными сроками завоза продукции (товаров);
- предоставление кредитов на льготных условиях организациям и предпринимателям, создающим новые рабочие места.

3) сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера.

В целях развития традиционного образа жизни, природопользования, форм социальной организации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей предусматривается:

- строительство жилья, объектов здравоохранения, культуры, образования и коммунально-бытового назначения в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера;
- предоставление дотаций, льгот по налогообложению организациям, занимающимся традиционными видами деятельности коренных малочисленных народов Севера, с преимущественным составом работающих из числа этих народов;

4) оптимизация численности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В этих целях, в том числе для снижения нагрузки на инфраструктуру, с учётом складывающейся в регионе демографической ситуации и реальных миграционных потоков, создаются условия для привлечения необходимых специалистов на Север. Также обеспечивается участие государства в строительстве и приобретении жилья для граждан, выезжающих с Севера, целевыми капитальными вложениями, предоставлением субсидий, а также ссуд и кредитов на льготных условиях.

Таким образом, обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях представляет собой совокупность мер, осуществляемых федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в целях обеспечения достойной жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, создания и поддержания социально гарантированных благоприятных условий жизнедеятельности населения этих регионов, и включает в себя:

- установление гарантий и компенсаций населению этих регионов;
- поддержку (предоставление компенсаций, кредитов, льгот) организаций, обеспечивающих государственные нужды в необходимой в этих регионах продукции, а также участвующих в решении социальных задач;
- содействие сохранению и развитию традиционного образа жизни, природопользования, форм социальной организации коренных малочисленных народов этих регионов;
- меры государственного воздействия (в том числе предоставление

субсидий, ссуд, кредитов) с целью оптимизации численности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Администрация муниципального образования «Город Новодвинск» обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Письма, ссылаясь на то, что данные в нём разъяснения не соответствуют пункту 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции», абзацу двенадцатому части 1 статьи 2, части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мнению административного истца, на основе применения оспариваемого письма территориальный орган ФАС России фактически исключил возможность предоставления муниципальной преференции в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования «Город Новодвинск» в сфере электроснабжения в условиях преодоления финансовой нестабильности энергосетевой организации посредством привлечения средств кредитной организации под залог муниципального имущества. Административный истец считает, что Письмо препятствует в реализации его прав, вытекающих из полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения, на предоставление муниципальной преференции энергосетевой организации в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования «Город Новодвинск».

В письменном возражении ФАС России указала, что оспариваемое письмо не является нормативным актом, устанавливающим обязательные правила поведения, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в своём отзыве выразило мнение, что письмо обладает нормативными свойствами, содержит разъяснения, которые фактически устанавливают предписания общего характера, правила, адресованные неопределённому кругу лиц, рассчитанные на неоднократное применение, оказывающие регулирующее воздействие.

Представитель администрации муниципального образования «Город Новодвинск» Кошелев В.Н. участия в судебном заседании не принимал, в письменной форме заявил о рассмотрении дела в отсутствие представителя административного истца.

Представитель ФАС России Савостина Е.В. административный иск не признала.

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

Обсудив доводы административного истца администрации муниципального образования «Город Новодвинск», выслушав возражения

представителя Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит административный иск подлежащим удовлетворению.

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральный антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим кроме прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, является ФАС России (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331). С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции службы (подпункты 5.4, 6.3 Положения).

Письмо, как указано в его преамбуле, принято во исполнение пункта 3 приложения 1а Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2010 г., утверждённого приказом ФАС России от 31 марта 2010 г. № 146, направлено соответствующим органам.

С учётом целевого характера Письма и в силу принципа ведомственной субординации данное в нём разъяснение пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» в части определения понятия обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях носит обязательный для территориальных органов ФАС России характер.

Письмо содержит результаты анализа законодательства Российской Федерации, регулирующего различные аспекты обеспечения жизнедеятельности населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на основе которого сформулирован закрытый перечень мер, направленных на создание и поддержание социально гарантированных условий жизнедеятельности населения этих регионов. По смыслу Письма посредством перечисления таких мер дано понятие «обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», определение которого в качестве предписания общего характера не относится к полномочиям ФАС России.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях является целью, в соответствии с которой могут быть предоставлены государственные или муниципальные преференции на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации.

При этом федеральный законодатель, определяя названное обеспечение как одну из возможных целей предоставления государственной или муниципальной преференции, не ограничил достижение обозначенной цели исключительно предметами регулирования федеральных законов и иных нормативных правовых актов, перечисленных в абзаце шестом Письма. Подобные предписания в Федеральном законе «О защите конкуренции» отсутствуют и из его имеющихся норм не следуют.

Письмо основано на выборочном анализе действовавшего на день его принятия законодательства, и данное в нём толкование не учитывает положения иных актов, регулирующих отношения, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, в частности Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Так, в силу положений статьи 2 приведённого федерального закона вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. К таким вопросам, например, относится организация в границах городского, сельского поселения, муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 4 части 1 статьи 14, пункт 4 части 1 статьи 16).

Оспариваемое письмо применено в конкретном деле с участием административного истца. Как акт, которым руководствовался правоприменитель в части толкования понятия обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, оно указано и его положения воспроизведены в основаниях отказа в предоставлении государственной и муниципальной преференции, изложенных в решении управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области от 6 февраля 2019 г. № 05-06/474.

Таким образом, изложенное в оспариваемом письме толкование пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» применяется в

качестве нормативного обоснования правоприменительного решения. Следовательно, Письмо опосредованно, через правоприменительную деятельность территориальных органов ФАС России, приобрело обязательный характер в отношении неопределённого круга лиц, являющихся субъектами правоотношений, регулируемых Федеральным законом «О защите конкуренции», рассчитано на неоднократное применение, а значит – имеет нормативные свойства.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, установлен запрет, согласно которому издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. Из чего следует, что никакие письма федеральных органов исполнительной власти не могут быть основанием для регулирования правоотношений.

Устанавливая не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, Письмо вследствие выявленных у него нормативных свойств оказывает регулирующее воздействие на отношения, связанные с предоставлением государственных или муниципальных преференций согласно статьям 19, 20 Федерального закона «О защите конкуренции».

С учётом того, что Письмо 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, в силу пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оно подлежит признанию не действующим со дня его принятия.

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

решил:

административное исковое заявление администрации муниципального образования «Город Новодвинск» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия письмо Федеральной антимонопольной службы от 31 мая 2010 г. № ИА/16692.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко