ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-269

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 29 сентября 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Вавилычевой Т.Ю.
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 «Промтранс» о признании частично недействующим абзаца второго пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Промтранс» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2020 г. по делу № АКПИ20-144, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Промтранс» Глаголева В.Н., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

28 февраля 1995 г. Президентом Российской Федерации издан Указ № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – Указ).

Нормативный правовой акт опубликован 3 марта 1995 г. в издании «Российские вести», № 41, и в Собрании законодательства Российской Федерации 6 марта 1995 г., № 10.

Абзацем вторым пункта 1 Указа в целях дальнейшего углубления экономических реформ, повышения эффективности рыночной экономики и упорядочения государственного регулирования цен (тарифов) постановлено: Правительству Российской Федерации определять с учётом норм, установленных законодательными актами Российской Федерации, и утверждать перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Общество с ограниченной ответственностью «Промтранс» (далее – ООО «Промтранс», Общество), являющееся организацией железнодорожного транспорта, осуществляющей услуги на арендованных подъездных железнодорожных путях необщего пользования, обратилось с административным исковым заявлением о признании не действующим приведённого положения Указа в части, наделяющей Правительство Российской Федерации полномочием определять и утверждать перечни услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такое положение применительно к железнодорожному транспорту необщего пользования административный истец полагает противоречащим пункту 7 статьи 26^{3}, статье 26^{3-1} Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), пункту 5 статьи 1, пункту 2 статьи 8 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 17-ФЗ), абзацу второму пункта 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 3 статьи 5 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Федеральный закон № 147-ФЗ), нарушающим его права на свободу экономической деятельности и определению договорных тарифов на свои услуги в тех случаях, когда это допускается федеральным законом. Из административного иска следует, что в нарушение указанных законоположений оспариваемой в части нормой Указа

Правительству Российской Федерации предоставлено право наделять органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по государственному регулированию тарифов для железнодорожного транспорта необщего пользования; полномочия по установлению тарифов на железнодорожном транспорте необщего пользования не могут быть переданы органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании Указа и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, если такая передача полномочий прямо не предусмотрена в федеральном законе.

Нарушение своих прав Общество связывает с тем, что постановлением Главного управления «Региональная энергетическая комиссия» Тверской области от 7 мая 2018 г. оно было привлечено к административной ответственности на основании части 2 статьи 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение порядка ценообразования при оказании железнодорожных услуг в местах необщего пользования на подъездных путях необщего пользования, выразившееся в применении договорных цен на свои услуги. Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Тверской области от 23 июля 2018 г. указанное постановление органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о привлечении к административной ответственности оставлено в силе. Отказывая заявителю в удовлетворении жалобы на названное постановление о привлечении к административной ответственности, арбитражный суд указал, что в нарушение установленного порядка ценообразования оплата с контрагентов за оказанные транспортные услуги взималась Обществом по договорным тарифам, тогда как в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. №-239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», принятым во исполнение Указа, тарифы на оказанные услуги регулируются. Не соглашаясь с таким решением арбитражного суда, ООО «Промтранс» указывает, что орган исполнительной власти Тверской области вышел за пределы предоставленных ему законом полномочий, применив Указ, поскольку с момента принятия Федерального закона № 17-ФЗ в отношении железнодорожного транспорта необщего пользования действие Указа и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов подлежит прекращению.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе ООО «Промтранс» просит отменить решение суда первой инстанции, как незаконное и необоснованное, вынести по административному делу новое решение. Ссылается на несостоятельность вывода суда первой инстанции об отсутствии в оспоренной Обществом правовой норме положения о предоставлении Правительству Российской Федерации права на передачу полномочий по установлению тарифов на железнодорожном транспорте необщего пользования органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Мотивирует свою позицию тем, что при таких данных арбитражные суды не признали бы наложение штрафа на

него (ООО «Промтранс») обоснованным; ссылаясь на положения пункта 3 статьи 26^{1}, пункта 7 статьи 26^{3}, статьи 26^{3-1} Федерального закона № 184-ФЗ, пункта 5 статьи 1, пункта 2 статьи 8 Федерального закона № 17-ФЗ, статей 5, 6 Федерального закона № 147-ФЗ, указывает на отсутствие компетенции у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулировать тарифы на услуги железнодорожного транспорта необщего пользования. В обоснование своей правовой позиции ссылается на вступившее в законную силу решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2008 г. по делу № ГКПИ07-1160 об оспаривании абзаца восьмого Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Представитель Президента Российской Федерации в судебное заседание апелляционной инстанции не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке, представил письменные возражения на апелляционную жалобу, поддержав свою позицию по данному административному делу, изложенную суду первой инстанции, просил оставить решение суда первой инстанции без изменения.

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

Пунктом «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации основы ценовой политики отнесены к предметам ведения Российской Федерации.

В соответствии с полномочиями, предоставленными Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней политики государства, при этом он уполномочен издавать указы и распоряжения, которые являются обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации (часть 3 статьи 80, статья 90).

Правительство Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен (абзац одиннадцатый статьи 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

С учётом приведённых выше законоположений суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что содержащееся в пункте 1 Указа поручение, адресованное Правительству Российской Федерации, принято Президентом Российской Федерации в соответствии с предоставленными полномочиями и названным федеральным конституционным законом.

Доводы Общества (повторённые в апелляционной жалобе) о том, что оспариваемым правовым положением Указа Правительству Российской Федерации предоставлено право наделять органы исполнительной власти

субъектов Российской Федерации полномочиями по государственному регулированию тарифов (в частности, для железнодорожного транспорта необщего пользования), судом первой инстанции проверялись и правильно были признаны несостоятельными, как не следующие из содержания оспоренной правовой нормы и основанные на её неправильном толковании административным истцом.

Согласно пункту 1 Указа определение и утверждение перечней продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, должны осуществляться Правительством Российской Федерации с учётом норм, установленных законодательными актами Российской Федерации.

Положение о предоставлении Правительству Российской Федерации права на передачу полномочий по установлению тарифов на железнодорожном транспорте необщего пользования органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на что указывает административный истец, абзац второй пункта 1 Указа не содержит.

Утверждение в апелляционной жалобе административного истца о том, что с момента принятия Федерального закона № 17-ФЗ в отношении железнодорожного транспорта необщего пользования действие Указа и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов подлежит прекращению, основано на неверном толковании норм права.

Как правильно указано в обжалуемом решении суда, оспариваемая в части норма Указа не противоречит ни пункту 5 статьи 1 Федерального закона № 17-ФЗ, которым установлено, что правовое регулирование в области железнодорожного транспорта находится в ведении Российской Федерации, ни пункту 2 статьи 8 этого же закона, предусматривающему контроль государства за тарифами на железнодорожном транспорте, устанавливаемыми на договорной основе в соответствии с антимонопольным законодательством.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществляют государственное регулирование в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (пункт 3 статьи 5 Федерального закона № 147-ФЗ).

Согласно пункту 3 статьи 26^1 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

В связи с этим государственное регулирование органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществляется в порядке, который может быть

установлен не только федеральными законами, но и актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

При таких данных ссылки административного истца на несоответствие пункта 1 Указа в оспариваемой части федеральному законодательству по тому основанию, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определяются исключительно федеральными законами, ошибочны.

Утверждения апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции в нарушение разъяснений, данных в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», при проверке соблюдения компетенции органом, принявшим оспариваемый (в части) Указ, не выяснил, относятся ли вопросы, урегулированные в оспариваемом акте или его части, к предмету ведения Российской Федерации, полномочиям Российской Федерации или полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, к ведению субъектов Российской Федерации, а также не учёл общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, несостоятельны, противоречат содержанию обжалованного решения суда.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Эти требования закона были выполнены судом первой инстанции, в решении суда приведён правовой анализ оспариваемого положения Указа на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В связи с изложенным доводы апелляционной жалобы о том, что суд в порядке абстрактного нормоконтроля не проверил соответствие оспоренного положения Указа законодательству, имеющему большую юридическую силу, необоснованны. В решении суда приведены ссылки на нормативные правовые акты, имеющие правовое значение по данному административному делу, и сделан правомерный вывод о законности абзаца второго пункта 1 Указа.

Приведённые ООО «Промтранс» в апелляционной жалобе ссылки на положения пункта 3 статьи 26^{1}, пункта 7 статьи 26^{3}, статьи 26^{3-1} Федерального закона № 184-ФЗ, пункта 5 статьи 1, пункта 2 статьи 8 Федерального закона № 17-ФЗ, статей 5, 6 Федерального закона № 147-ФЗ в обоснование своей позиции об отсутствии у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации компетенции на регулирование тарифов на услуги железнодорожного транспорта необщего пользования не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, поскольку, как

уже указывалось выше, названные вопросы в оспариваемой части Указа не затрагиваются.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренное правовое регулирование, осуществлённое в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности абзаца второго пункта 1 Указа.

Несогласие ООО «Промтранс» с привлечением к административной ответственности за нарушение порядка ценообразования в рамках конкретного дела об административном правонарушении, на что административный истец указывает в апелляционной жалобе, само по себе не может свидетельствовать о незаконности оспоренного положения Указа и обжалованного решения суда, которым в порядке абстрактного нормоконтроля проверялось и было подтверждено соответствие оспоренного правового регулирования нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Утверждения в апелляционной жалобе, что административный истец не относится к субъекту естественной монополии, со ссылками в обоснование этой позиции на пункт 3 статьи 5 Федерального закона № 147-ФЗ, в силу которого органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществляют государственное регулирование в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также на соответствующее разъяснение Федеральной антимонопольной службы от 2 июля 2019 г. № СП/56107/19, данное в ответ на обращение Министерства транспортного регулирования и энергетики Пермского края от 17 мая 2019 г. (л.д. 107, 108), не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда, как не относящиеся к существу рассматриваемого административного дела.

Доводы Общества в апелляционной жалобе о необоснованности обжалованного решения суда первой инстанции ошибочны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и в системе проанализированы нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Ссылка в апелляционной жалобе на решение Верховного Суда

Российской Федерации от 14 февраля 2008 г. по делу № ГКПИ07-1160, в котором указывается, что правовые основы государственного регулирования цен в Российской Федерации определяются в том числе Указом, не свидетельствует о незаконности решения суда первой инстанции и не влечёт его отмену, как не входящая в противоречие с обжалованным решением суда.

Решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 3 июня 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Промтранс» – без удовлетворения.



Председательствующий Г.В. Манохина



Члены коллегии В.Ю. Зайцев



Т.Ю. Вавилычева