



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-901

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

23 ноября 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Елшиной Е.А.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Невская трубопроводная компания» о признании частично недействующим абзаца пятнадцатого пункта 100 порядка рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий, утвержденного приказом Федеральной службы по тарифам от 13 октября 2010 г. № 481-э,

установил:

приказом Федеральной службы по тарифам от 13 октября 2010 г. № 481-э (далее – Приказ) утвержден порядок рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий (далее – Порядок). Нормативный правовой акт 22 декабря 2010 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), № 19336, 29 декабря 2010 г. опубликован в «Российской газете», № 295.

Абзацем пятнадцатым пункта 100 Порядка установлено, что географическими границами рынка в морских, речных портах и аэропортах являются определенные в установленном порядке границы морского, речного порта, аэропорта.

Общество с ограниченной ответственностью «Невская трубопроводная компания» (далее также – ООО «Невская трубопроводная компания», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца пятнадцатого пункта 100 Порядка в части определения географических границ товарного рынка морского порта, ссылаясь на неоднозначность его толкования во взаимосвязи с абзацем восемнадцатым пункта 108.2 Порядка и на то, что он противоречит статьям 2–4 и 21 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях), поскольку позволяет Федеральной антимонопольной службе (далее – ФАС России) игнорировать наличие конкуренции и вводить в отношении лица, не осуществляющего деятельность в условиях естественной монополии, государственное регулирование только лишь по формальным признакам, указанным в пункте 100 Порядка, а также препятствует экономически оправданному переходу из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

В обоснование своего требования Общество указало, что приказом ФАС России от 27 мая 2021 г. № 517/21 в отношении ООО «Невская трубопроводная компания» введено государственное регулирование деятельности в сфере услуг в портах на территории морского торгового порта Усть-Луга, Общество включено в реестр субъектов естественных монополий. Данный приказ был оспорен Обществом в судебном порядке, однако в удовлетворении требования судом было отказано со ссылкой на оспариваемый пункт 100 Порядка, поскольку в рамках морского порта Усть-Луга Общество является единственным хозяйствующим субъектом, оказывающим услуги по перевалке нефти и нефтепродуктов, поступающих в морской торговый порт Усть-Луга по нефтепроводам и нефтепродуктопроводам, и имеющим инфраструктуру, предназначенную для оказания данной услуги. Вместе с тем судом не принято во внимание, что в границах Балтийского морского бассейна у Общества имеются конкуренты, в частности порт Приморск, в связи с чем анализ хозяйствующей деятельности Общества должен был проводиться на основании абзаца восемнадцатого пункта 108.2 Порядка, то есть в географических границах морского бассейна.

В связи с этим Общество полагает, что в результате применения оспариваемой нормы ФАС России ввела государственное регулирование в отношении его в отсутствие признаков естественной монополии, что привело к ограничениям деятельности, применяемым к субъектам естественной монополии.

Административный ответчик ФАС России в письменных возражениях на административный иск и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий, в оспариваемой части Порядок соответствует актам большей юридической силы, не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Ким А.Ю. поддержала заявленное требование, просила его удовлетворить.

Представитель ФАС России Голованова Т.А. в судебном заседании просила отказать в удовлетворении административного иска по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России своего представителя в судебное заседание не направил, письменно заявил ходатайство о рассмотрении административного дела без участия своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В силу абзаца четвертого пункта 1 статьи 21 Закона о естественных монополиях орган регулирования естественной монополии утверждает перечень документов, представляемых для принятия решения по вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, и порядок рассмотрения таких документов.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по тарифам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 332 (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2015 г. № 941), федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий, является Федеральная служба по тарифам (далее также – ФСТ России) (пункт 1), которая на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе перечень документов, представляемых для принятия решения по вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, и порядок рассмотрения таких документов (подпункт 5.2.4.2 пункта 5).

Во исполнение требований федерального законодателя ФСТ России Приказом утвердила Порядок, который действует в редакции приказа ФСТ России от 16 декабря 2014 г. № 2242-с.

Оспариваемый нормативный правовой акт в установленном законом порядке зарегистрирован в Минюсте России и опубликован.

Указанные обстоятельства законности принятия ФСТ России Приказа, его формы, порядка издания и введения в действие также установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2020 г. № АКПИ20-652.

В связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» ФСТ России упразднена, функции данного органа переданы ФАС России, которая на основании пункта 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Правовые основы федеральной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации определяет Закон о естественных монополиях, который направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий (статья 1).

Указанный закон регулирует деятельность субъектов естественных монополий в том числе в сфере оказания услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах (абзац шестой пункта 1 статьи 4).

Под естественной монополией данный закон понимает состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров. Субъект естественной монополии – хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии (статья 3).

Понятия «товар», «товарный рынок», «хозяйствующие субъекты», «группа лиц» согласно той же статье применяются соответственно в значениях, указанных в статьях 4 и 9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Органы регулирования естественных монополий в силу статьи 10 Закона о естественных монополиях определяют методы регулирования, предусмотренные данным законом, применительно к конкретному субъекту естественной монополии, а также принимают решения по всем вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Статьей 21 Закона о естественных монополиях установлено, что орган регулирования естественной монополии принимает решение по вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественной монополии, а также применения предусмотренных этим законом методов регулирования, руководствуясь материалами анализа, проведенного по основаниям, предусмотренным статьей 12 данного закона. По решению органа регулирования может быть проведена независимая экономическая экспертиза.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 «О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» утвержден перечень услуг субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством. К данному перечню отнесены услуги по перевалке нефти и нефтепродуктов, поступивших в порты по нефтепроводам и нефтепродуктопроводам (пункт 9).

Из Порядка усматривается, что он определяет порядок рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Оспариваемый административным истцом абзац пятнадцатый пункта 100 Порядка находится в разделе VI, регулирующем анализ деятельности хозяйствующего субъекта.

Пунктом 99 Порядка, содержащимся в названном разделе, установлено, что в ходе рассмотрения документов, представленных для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования субъекта естественной монополии, проводится анализ деятельности хозяйствующего субъекта.

Пункты 24, 25 Порядка устанавливают, что в сферах оказания услуг, перечисленных в пунктах 24.1–24.11 этого порядка, применяется упрощенная процедура порядка рассмотрения документов, заключающаяся в том, что анализ деятельности хозяйствующего субъекта на соответствующем товарном рынке проводится в соответствии с пунктом 100 Порядка, согласно которому анализ деятельности хозяйствующего субъекта может не проводиться по критериям, указанным в пунктах 104–107.3, 108–108.4 Порядка, если для введения или прекращения регулирования в отношении хозяйствующего субъекта достоверно установлено следующее: 1) хозяйствующий субъект осуществляет (не осуществляет) свою деятельность в сферах естественных монополий, для чего устанавливается: 1.1) наличие (отсутствие) в собственности или на ином законном основании имущества, необходимого для осуществления видов деятельности, отнесенных к сферам естественных монополий; 1.2) факт (план) оказания (прекращения оказания) услуг в сферах естественных монополий, подтверждаемый наличием договорных отношений о реализации (о прекращении реализации) таких услуг; 2) хозяйствующий субъект в рамках географических границ товарного рынка, на котором он осуществляет деятельность, является единственным хозяйствующим субъектом

в части услуг, отнесенных к услугам субъектов естественных монополий (абзацы первый – пятый).

К географическим границам рынка в морских, речных портах и аэропортах данный пункт в оспариваемом абзаце пятнадцатом относит определенные в установленном порядке границы морского, речного порта, аэропорта.

Абзац семнадцатый пункта 100 Порядка предусматривает, что в случае если в процессе анализа товарного рынка установлено, что на данном товарном рынке осуществляет свою деятельность не один хозяйствующий субъект, то анализ его деятельности должен проводиться в соответствии с пунктами 104–107.3, 108–108.4 Порядка.

Согласно пункту 108 Порядка анализ деятельности хозяйствующего субъекта в сфере регулируемых услуг в транспортных терминалах, портах, аэропортах, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 «О государственном регулировании и контроле цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей», и регулируемых услуг в сфере железнодорожных перевозок, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 г. № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» и не перечисленных в пунктах 24.1–24.9 Порядка, проводится с применением указанных в пунктах 108.1 и 108.3 особенностей.

В частности, определяется факт наличия (отсутствия) в собственности или на ином законном основании имущества, необходимого для осуществления видов деятельности, отнесенных к сферам естественных монополий, и факт (план) оказания услуг в сферах естественных монополий, подтверждаемых наличием договорных отношений о реализации таких услуг (пункт 108.1). Определяются географические границы товарного рынка (абзац первый пункта 108.2). Проводится анализ состояния среды на рассматриваемом товарном рынке, путем: определения объемов работ (услуг), оказываемых хозяйствующим субъектом в сферах деятельности естественных монополий; выявления других хозяйствующих субъектов, оказывающих аналогичные работы (услуги) в данных границах товарного рынка, и оценки их объемов работ (услуг); определения доли хозяйствующего субъекта при оказании работ (услуг) в рассматриваемой сфере деятельности естественных монополий (пункт 108.3).

При этом абзацем восемнадцатым пункта 108.2 Порядка географическими границами товарного рынка в морских портах принимаются границы соответствующих морских бассейнов. В портах с неразвитой наземной транспортной инфраструктурой (Беринговский, Диксон, Дудинка, Игарка, Мезень, Нарьян-Мар, Певек, Провидения, Тикси, Хатанга, Эгвекинот, Амдерма, Анадырь, Александровск-Сахалинский, Корсаков, Магадан, Москальво, Мыс Лазарева, Невельск, Николаевск-на-Амуре, Ольга, Охотск, Петропавловск-

Камчатский, Поронайск, Холмс, Шахтерск) географическими границами товарного рынка в морских портах принимаются определенные в установленном порядке границы морского порта.

Закон о защите конкуренции под товарным рынком понимает сферу обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (пункт 4 статьи 4). При этом по смыслу статьи 3 Закона о естественных монополиях спрос на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени должен зависеть от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

С учетом приведенных законоположений в качестве географических границ товарного рынка рассматриваются границы наименьшей территории, на которой хозяйствующий субъект (субъекты) может осуществить повышение цены услуги без сопутствующей такому повышению цены утраты своей выгоды от предоставления услуги.

Пунктом 4.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220, установлено, что в сфере услуг субъектов естественных монополий географические границы товарных рынков определяются с учетом особенностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, предоставления этих услуг на соответствующих товарных рынках, в том числе на основании одного или нескольких критериев: административно-территориального критерия (территория Российской Федерации, территория федерального округа Российской Федерации, территория экономических районов Российской Федерации, территория субъекта Российской Федерации, территория (района, города, пгт, иное) субъекта Российской Федерации); организационного критерия (территория деятельности хозяйствующего субъекта, территория деятельности филиала хозяйствующего субъекта); технологического критерия (наличие и расположение технологической инфраструктуры (сетей), включая доступ к инфраструктуре и ее использованию (подключение к сетям)).

Под перевалкой грузов понимается комплексный вид услуг и (или) работ по перегрузке грузов и (или) багажа с одного вида транспорта на другой вид транспорта при перевозках в прямом международном сообщении и непрямом международном сообщении, прямом и непрямом смешанном сообщении, в том числе перемещение грузов в границах морского порта и их технологическое накопление, или по перегрузке грузов без их технологического накопления с одного вида транспорта на другой вид транспорта (пункт 9 статьи 4 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Применительно к услуге по перевалке нефти и нефтепродуктов, поступающих в порты по нефтепроводам и нефтепродуктопроводам, заключающейся в перегрузке на морские суда, границы морского порта не будут той наименьшей территорией, на которой хозяйствующий субъект (субъекты) может осуществить повышение цены услуги без сопутствующей такому повышению цены утраты своей выгоды от предоставления услуги в том случае, когда такие суда могут осуществить соответствующую перегрузку в других портах, расположенных в границах морского бассейна.

Для проведения анализа как в упрощенном, так и в обычном порядке пунктами 100 и 108.2 Порядка учитываются географические границы товарного рынка в морских портах, которые в пункте 100 зафиксированы как определенные в установленном порядке границы морского порта, в то время как в пункте 108.2 они принимаются границами соответствующих морских бассейнов, за исключением исчерпывающего перечня портов, в которых географическими границами товарного рынка в морских портах принимаются определенные в установленном порядке границы морского порта.

При этом абзац семнадцатый пункта 100 Порядка в качестве критерия для перехода к анализу деятельности хозяйствующего субъекта в соответствии с пунктами 108–108.4 этого порядка определяет факт осуществления деятельности в границах морского порта не одного подобного хозяйствующего субъекта.

Из приведенных норм следует, что при проведении анализа деятельности хозяйствующего субъекта, осуществляющего свою деятельность в конкретном порту не единолично, применяются географические границы товарного рынка в морских портах, определенные пунктом 108.2 Порядка, то есть принимаемых границами соответствующих морских бассейнов, в то время как при проведении анализа деятельности хозяйствующего субъекта, единолично осуществляющего свою деятельность в конкретном порту, применяются географические границы товарного рынка в морских портах в соответствии с абзацем пятнадцатым пункта 100 Порядка, определенные в установленном порядке границами морского порта, даже в случае наличия в границах морского бассейна иных портов, в которых предоставляются аналогичные услуги.

Вместе с тем нормативное обоснование и критерии такого перехода отсутствуют.

Следовательно, закрепленное в пункте 100 Порядка нормативное правовое регулирование создает неопределенность в вопросе о критерии определения географических границ товарного рынка для проведения анализа в упрощенном порядке и не учитывает предусмотренное законом условие о спросе как возможности заинтересованных в получении услуги лиц иметь доступ к инфраструктуре иного порта (в том числе для перевалки грузов на морские суда) и ее использованию, тем самым ограничивает права хозяйствующего субъекта, являющегося участником товарного рынка.

В силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, установление различного нормативно-

правового регулирования в части определения географических границ товарного рынка в морских портах при проведении анализа деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих один и тот же вид хозяйственной деятельности, свидетельствует о неопределенности правовой нормы, закрепленной в абзаце пятнадцатом пункта 100 Порядка, в той части, в которой он устанавливает географическими границами рынка в морских портах определенные в установленном порядке границы морского порта без учета такого признака естественной монополии, как отсутствие конкуренции.

В соответствии с правовой позицией, последовательно занимаемой Конституционным Судом Российской Федерации, из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего немыслимо ее единообразное понимание и применение. Неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают неограниченное усмотрение в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод, поэтому одного лишь нарушения требования определенности правовой нормы, порождающего возможность ее произвольного толкования правоприменителем, достаточно для ее признания не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 2 июня 2015 г. № 12-П, от 16 ноября 2018 г. № 43-П, от 23 января 2020 г. № 4-П, от 18 октября 2022 г. № 44-П и др.).

Исходя из того, что неопределенность в правовом регулировании возникла в момент вступления в силу внесенных приказом ФСТ России от 12 апреля 2013 г. № 406-э дополнений пункта 108.2 Порядка абзацем, определяющим географические границы товарного рынка в морских портах, то есть с 7 июня 2013 г., пункт 100 Порядка подлежит признанию не действующим в указанной части с названной даты.

Статьей 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного иска ООО «Невская трубопроводная компания» уплачена государственная пошлина в размере 4 500 рублей, которая подлежит взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

Согласно пункту 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.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Невская трубопроводная компания» удовлетворить.

Признать абзац пятнадцатый пункта 100 порядка рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий, утвержденного приказом Федеральной службы по тарифам от 13 октября 2010 г. № 481-э, не действующим с 7 июня 2013 г. в той части, в которой он устанавливает географическими границами рынка в морских портах определенные в установленном порядке границы морского порта.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в «Российской газете» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Взыскать с Федеральной антимонопольной службы в пользу общества с ограниченной ответственностью «Невская трубопроводная компания» судебные расходы по оплате государственной пошлины в размере 4 500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

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



О.Н. Нефедов