



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-80

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 апреля 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Александрова В.Н.,
Шамова А.В.
Шолгиной Н.И.
Слободина С.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Федеральной антимонопольной службы на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2022 г. по делу № АКПИ22-901, которым административный иск удовлетворен.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представител Федеральной антимонопольной службы Головановой Т.А., поддержавшей апелляционную жалобу, возражения представителя общества Ким А.Ю. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской

Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Федеральной службы по тарифам (далее также – ФСТ России) от 13 октября 2010 г. № 481-э, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 22 декабря 2010 г., регистрационный номер 19336, и опубликованным в «Российской газете» 29 декабря 2010 г., утвержден порядок рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий (далее – Порядок), который действует в редакции приказа ФСТ России от 16 декабря 2014 г. № 2242-с.

Исходя из пункта 1 Порядка он разработан в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях), на основании Положения о Федеральной службе по тарифам, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 332, и определяет порядок рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Глава VI Порядка, включающая пункты 99–110, регламентирует анализ деятельности хозяйствующего субъекта на соответствующем товарном рынке (далее также – анализ деятельности хозяйствующего субъекта).

Согласно пункту 99 Порядка в ходе рассмотрения документов, представленных для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъекта естественной монополии, проводится анализ деятельности хозяйствующего субъекта.

Пункт 100 Порядка в абзаце пятнадцатом предусматривает, что географическими границами рынка в морских, речных портах и аэропортах являются определенные в установленном порядке границы морского, речного порта, аэропорта.

ООО «Невская трубопроводная компания» (далее также – Общество) оспорило в Верховном Суде Российской Федерации абзац пятнадцатый пункта 100 Порядка в части определения географических границ товарного рынка морского порта, ссылаясь на неоднозначность его толкования во взаимосвязи с предписанием пункта 108.2 Порядка и на противоречие статьям 2–4, 21 Закона о естественных монополиях, поскольку закрепленное предписание позволяет Федеральной антимонопольной службе (далее также – ФАС России, Служба) игнорировать наличие конкуренции и вводить в отношении лица, не осуществляющего деятельность в условиях естественной монополии, государственное регулирование лишь по формальным признакам,

названным в пункте 100 Порядка, а также препятствует экономически оправданному переходу из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Административный истец указал, что приказом ФАС России от 27 мая 2021 г. № 517/21 в отношении его 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 административным истцом в судебном порядке, однако в удовлетворении заявленного требования арбитражным судом отказано со ссылкой на пункт 100 Порядка, так как в рамках морского порта Усть-Луга административный истец является единственным хозяйствующим субъектом, оказывающим услуги по перевалке нефти и нефтепродуктов, поступающих в этот морской торговый порт по нефтепроводам и нефтепродуктопроводам, и имеющим инфраструктуру, предназначенную для оказания данной услуги. При этом судом не принято во внимание, что в границах Балтийского морского бассейна у Общества имеются конкуренты, в связи с чем анализ хозяйственной деятельности Общества должен был проводиться на основании предписания пункта 108.2 Порядка, то есть в географических границах морского бассейна.

В результате применения оспариваемой нормы, по мнению административного истца, Служба ввела государственное регулирование в отношении его в отсутствие признаков естественной монополии, что привело к ограничениям деятельности, применяемым к субъектам естественной монополии.

Привлеченные к участию в деле в качестве административного ответчика ФАС России и заинтересованного лица Минюст России считали, что Порядок издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий, в оспариваемой части соответствует правовым нормам большей юридической силы и прав Общества не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2022 г. административное исковое заявление удовлетворено: абзац пятнадцатый пункта 100 Порядка признан 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.

Не согласившись с данным решением, Служба подала апелляционную жалобу, в которой просит его отменить ввиду неправильного применения судом первой инстанции норм материального права и принять новый судебный акт об отказе Обществу в удовлетворении заявленного требования. Как полагает административный ответчик, вопреки выводам суда оспариваемая норма и абзац девятнадцатый пункта 108.2 Порядка (ошибочно поименован восемнадцатым) не допускают какого-либо неоднозначного толкования, поскольку имеют различное применение при проведении ФАС России анализа деятельности хозяйствующего субъекта. Решение суда о признании абзаца

пятнадцатого пункта 100 Порядка частично недействующим противоречит абзацу шестому пункта 1 статьи 4 Закона о естественных монополиях. Кроме того, в настоящее время Службой ведется работа по исключению из Порядка указания на определение географических границ товарного рынка в границах морского бассейна.

В отзыве на апелляционную жалобу Общество просит оставить обжалуемое решение без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения. Ссылается на то, что вопреки доводу ФАС России суд первой инстанции исходил из буквального содержания оспариваемого абзаца и абзаца девятнадцатого пункта 108.2 Порядка и пришел к обоснованному выводу о неопределенности в вопросе о границах товарного рынка. Несостоятелен и довод Службы о том, что абзац шестой пункта 1 статьи 4 Закона о естественных монополиях исключает возможность определения границ товарного рынка иным способом, кроме как границами порта.

В отзыве на апелляционную жалобу Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

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

Проанализировав положения абзаца четвертого пункта 1 статьи 21 Закона о естественных монополиях, пункта 1, подпункта 5.2.4.2 действовавшего на день издания Порядка Положения о Федеральной службе по тарифам, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 332, суд первой инстанции правомерно пришел к выводу о наличии у ФСТ России полномочий на утверждение Порядка. 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, ее функции переданы ФАС России, являющейся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331). Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования оспариваемого нормативного правового акта соблюден.

Закон о естественных монополиях согласно его статье 1 определяет правовые основы федеральной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации и направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего

доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий.

Раскрывая в статье 3 основные используемые понятия, указанный закон под естественной монополией 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; под субъектом естественной монополии понимает хозяйствующего субъекта, занятого производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии (абзацы второй, третий части первой).

В силу части второй названной статьи понятия «товар», «товарный рынок», «хозяйствующие субъекты», «группа лиц» применяются соответственно в значениях, указанных в статьях 4 и 9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В частности, под товарным рынком подразумевается сфера 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 данного закона).

Перечисляя в статье 4 сферы деятельности субъектов естественных монополий, Закон о естественных монополиях содержит указание на то, что им регулируется деятельность субъектов естественных монополий в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах (абзац шестой пункта 1).

Федеральный законодатель к основным функциям органов регулирования естественных монополий относит наряду с прочими формирование и ведение реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственные регулирование и контроль (надзор); определение методов регулирования, предусмотренных Законом о естественных монополиях, применительно к конкретному субъекту естественной монополии; принятие решений по всем вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, а также применения предусмотренных этим законом методов регулирования (абзацы второй, третий, шестой статьи 10 данного закона).

Регламентируя, как уже отмечено выше, во исполнение абзаца четвертого пункта 1 статьи 21 Закона о естественных монополиях порядок рассмотрения

документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий, оспариваемый нормативный правовой акт устанавливает, что при рассмотрении документов, представленных для принятия решения о введении или прекращении регулирования деятельности субъекта естественной монополии, применяется упрощенная процедура порядка рассмотрения документов в сферах оказания услуг, перечисленных в пунктах 24.1–24.11 Порядка. Упрощенная процедура порядка рассмотрения документов о введении или прекращении регулирования осуществляется по правилам, содержащимся в главах II, III и V, VI Порядка, с учетом следующих особенностей: при рассмотрении документов, представленных для принятия решения о введении или прекращении регулирования, анализ деятельности хозяйствующего субъекта на соответствующем товарном рынке проводится в соответствии с пунктом 100 Порядка, данные по проведенному анализу отражаются в заключении, которое готовится профильным Управлением; предварительные слушания при упрощенной процедуре порядка рассмотрения документов не проводятся (пункты 24–25 Порядка).

Согласно пункту 100 Порядка 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). При этом географическими границами рынка в морских, речных портах и аэропортах являются определенные в установленном порядке границы морского, речного порта, аэропорта (абзац пятнадцатый). 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 (абзац семнадцатый).

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 следующих особенностей (пункт 108 Порядка).

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 Порядка). Определяются географические границы товарного рынка. 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 (абзацы первый, девятнадцатый пункта 108.2 Порядка). 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 Порядка). Анализ деятельности хозяйствующего субъекта, оказывающего услуги, указанные в пункте 108 Порядка, не проводится по критериям, указанным в пунктах 104–106 Порядка (пункт 108.4 Порядка).

Содержание приведенных положений Порядка, в том числе оспариваемого абзаца пункта 100 и абзаца девятнадцатого пункта 108.2, подтверждает обоснованность вывода суда первой инстанции о том, что при проведении анализа деятельности хозяйствующего субъекта как в упрощенной, так и в обычной процедуре пунктами 100 и 108.2 Порядка предписано учитывать географические границы товарного рынка в морских портах, при этом в пункте 100 данные границы названы как определенные в установленном порядке границы морского порта, а в пункте 108.2 – как

границы соответствующих морских бассейнов (за исключением исчерпывающего перечня портов с неразвитой наземной транспортной инфраструктурой, в которых географическими границами товарного рынка в морских портах принимаются определенные в установленном порядке границы морского порта).

Согласно абзацам пятому, семнадцатому пункта 100 Порядка при установлении того, что в рамках географических границ товарного рынка, на котором хозяйствующий субъект осуществляет деятельность, он является не единственным хозяйствующим субъектом в части услуг, отнесенных к услугам субъектов естественных монополий, подлежит применению в том числе абзац девятнадцатый пункта 108.2 Порядка.

Как правомерно отмечено в обжалуемом решении, установление различного нормативного 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, создает неопределенность в вопросе о критерии определения таких границ.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 35 постановления 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» разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

С учетом изложенного, руководствуясь пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд первой инстанции правильно признал абзац пятнадцатый пункта 100 Порядка не действующим в той части, в какой он устанавливает географическими границами товарного рынка в морских портах определенные в установленном порядке границы морского порта, со дня вступления в силу абзаца девятнадцатого пункта 108.2 Порядка (с 7 июня 2013 г.).

Правовых доводов, которые бы свидетельствовали о незаконности обжалуемого решения, в апелляционной жалобе не имеется.

Выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального и процессуального права, доводам сторон, имеющим правовое значение для разрешения настоящего административного дела, судом дана верная оценка, нарушений процессуального законодательства, влекущих отмену решения суда в апелляционном порядке, не допущено.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федеральной антимонопольной службы – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

А.В. Шамов