



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД20-32-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 ноября 2020 года

Судья Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации Горчакова Е.В., рассмотрев в порядке статьи 327.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по истребованному материалу № Ма-927/19 кассационную жалобу Антонова Александра Васильевича на апелляционное определение Московского городского суда от 30 января 2020 года и кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 июня 2020 года по административному исковому заявлению Антонова А.В. к начальнику отдела Управления Федеральной антимонопольной службы (далее - УФАС) по Московской области, УФАС по Московской области об оспаривании бездействия, выразившегося в непроведении выездной проверки по его сообщению о нарушении акционерным обществом (АО) «Мособлгаз» законодательства о защите конкуренции, возложении обязанности провести выездную проверку,

установила:

определением начальника отдела антимонопольного контроля УФАС по Московской области от 28 марта 2019 года по заявлению Антонова А.В. от 14 марта в отношении АО «Мособлгаз» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 9.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее -

КоАП РФ, нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения), производство по которому прекращено 17 июля 2019 года в связи с отсутствием события административного правонарушения.

16 июля 2019 года в УФАС по Московской области поступило заявление (поименованное как ходатайство) представителя Антонова А.В. - Антонова Д.А. о наличии в действиях АО «Мособлгаз» признаков иных административных правонарушений ввиду несоблюдения требований статьи 10 и статьи 14.2 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), выразившихся в предоставлении ложной информации, введении потребителей в заблуждение, создании дискриминационных условий, злоупотреблении доминирующим положением на рынке, предоставлении преимущества одним потребителям перед другими.

В заявлении Антонов Д.А. просил провести в отношении АО «Мособлгаз» проверку, истребовать необходимую документацию и привлечь юридическое лицо к административной ответственности, предусмотренной статьями 14.31, 14.2 КоАП РФ.

Поскольку на данное заявление ответа не получено, Антонов А.В., считая, что проверка соблюдения АО «Мособлгаз» требований Закона о защите конкуренции не проводилась, обратился в районный суд с административным иском о признании незаконным бездействия начальника отдела антимонопольного контроля УФАС по Московской области и возложении обязанности на УФАС по Московской области провести выездную проверку названного юридического лица по сообщению о нарушении статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Определением Хорошевского районного суда г. Москвы от 5 декабря 2019 года административное исковое заявление возвращено в связи с неподсудностью данному суду.

Апелляционным определением Московского городского суда от 30 января 2020 года, оставленным без изменения кассационным определением Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 июня 2020 года, названное определение отменено, в принятии административного иска отказано.

В связи с поступлением в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобы административного истца, содержащей просьбу об отмене апелляционного и кассационного определений, как принятых с существенным нарушением норм процессуального права, и направлении материала в Хорошевский районный суд г. Москвы для рассмотрения заявленных требований по существу в порядке административного судопроизводства, по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2020 года материал истребован, определением от 8 октября 2020 года кассационная жалоба с материалом передана для рассмотрения судьей Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда

Российской Федерации единолично.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Такие основания для признания обжалуемых определений незаконными и их отмене имеются.

В силу пункта 1 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), если иное не предусмотрено названным кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если заявление подлежит рассмотрению в порядке конституционного или уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях либо не подлежит рассмотрению в судах.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 129 названного кодекса судья возвращает административное исковое заявление административному истцу в случае, если дело неподсудно данному суду.

Возвращая административное исковое заявление, суд первой инстанции, ссылаясь на положения статьи 52 Закона о защите конкуренции, пришёл к выводу о неподсудности заявленных требований данному суду исходя из того, что решения и предписания антимонопольного органа могут быть обжалованы только в арбитражный суд.

Судья судебной коллегии по административным делам Московского городского суда отменил определение о возвращении административного искового заявления Антонова А.В., сделал вывод, что заявленные требования об оспаривании бездействия должностного лица Федеральной антимонопольной службы, имевшего место в рамках дела об административном правонарушении, не относятся к административным делам, вытекающим из публичных правоотношений, и не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства, указав, что обжалование вынесенных по делам об административном правонарушении решений осуществляется в предусмотренном КоАП РФ порядке, что прямо следует из положений статьи 1.1 названного кодекса.

Такой вывод признан законным судьёй Второго кассационного суда, который расценил заявленные требования Антонова А.В. как несогласие с постановлением УФАС по Московской области о прекращении производства по делу об административном правонарушении, которое подлежит обжалованию в порядке главы 30.1 КоАП РФ.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

Конституция Российской Федерации каждому гарантирует судебную защиту его прав и свобод в том числе путём обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (части 1 и 2 статьи 46).

Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, к которым относятся и дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, является одним из видов судопроизводства, представляющих собой особый порядок осуществления правосудия, регламентированный Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

В силу пункта 2 части 2 статьи 1 названного кодекса суды в порядке, предусмотренном этим кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

По смыслу части 1 статьи 218 КАС РФ, в порядке административного судопроизводства гражданин вправе оспорить в том числе решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, которыми нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов или на него незаконно возложены какие-либо обязанности.

Как следует из содержания административного иска, Антонов А.В. оспаривает бездействие антимонопольного органа, не связанного с прекращением производства по делу в отношении АО «Мособлгаз» за отсутствием в его действиях состава административного правонарушения, предусмотренного статьёй 9.21 КоАП РФ, оно не содержит требования о признании незаконным постановления от 17 июля 2019 года о прекращении производства по делу № 05-21/62-19, как и не содержит требования о признании незаконными иных решений, принятых в рамках названного дела об административном правонарушении.

Предмет административного иска, то есть содержание предъявляемых Антоновым А.В. требований, - признание незаконным бездействия административного ответчика, заключающегося в непроведении проверки соблюдения АО «Мособлгаз» требований антимонопольного законодательства; возложение обязанности провести выездную проверку

соблюдения названным юридическим лицом требований статьи 10 Закона о защите конкуренции, устанавливающей запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением.

В обоснование своей позиции административный истец, как это предписано пунктами 4, 7, 9 и 10 части 2 статьи 220 КАС РФ, сослался на конкретные нормы Закона о защите конкуренции, Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, утверждённого приказом ФАС России от 25 мая 2012 года № 340, указав, что жалоба в порядке подчинённости им не подавалась.

Исходя из содержания пункта 4 части 2 статьи 220 КАС РФ к бездействию, которое может быть оспорено в судебном порядке, относится уклонение административного ответчика от принятия решений либо от совершения действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке.

Законом о защите конкуренции на антимонопольный орган возложены в том числе такие функции, как обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами; выявление нарушения антимонопольного законодательства, принятие мер по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлечение к ответственности за такие нарушения; закреплено полномочие проводить проверку соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими организациями; заявление юридического или физического лица предусмотрено одним из оснований для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства (пункты 1 и 2 статьи 22, пункт 11 статьи 23, пункт 2 части 2 статьи 39).

Территориальный орган ФАС России в пределах своей компетенции обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок (пункт 6.15 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утверждённого приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 июля 2015 года № 649/15).

Порядок рассмотрения заявления, материалов и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства определён в статье 44 Закона о защите конкуренции, а также установлен Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утверждённым приказом ФАС России от 25 мая 2012 года № 339.

Если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства,

свидетельствующие о наличии административного правонарушения, он возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 5 статьи 39 Закона о защите конкуренции).

Исходя из предмета административного иска, с учётом приведённых федеральных норм вывод судов апелляционной и кассационной инстанций о том, что требования Антонова А.В. об оспаривании бездействия в связи с непроведением проверки соблюдения хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства подлежали рассмотрению в порядке, предусмотренном КоАП РФ об административных правонарушениях, является несостоятельным.

КоАП РФ в главе 30 не предусматривает возможность обжалования в установленном им порядке каких-либо иных решений и действий, кроме постановлений по делу об административном правонарушении и определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, не устанавливает правила обжалования бездействия должностных лиц в ходе производства по делу об административном правонарушении, тем более после прекращения производства по делу (статья 30.1).

Кроме того, оснований для вывода о том, что заявленные требования неразрывно связаны с производством по делу об административном правонарушении и фактически направлены на оспаривание постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, в представленных материалах отсутствуют.

Определение предмета судебной защиты – исключительное право лица, обращающегося в суд.

При таком положении обжалуемые в кассационном порядке судебные акты в части вывода о наличии правового основания для отказа в принятии требований Антонова А.В. для рассмотрения в порядке административного судопроизводства нельзя признать законными.

Вместе с тем вывод о неправомерности суждения судьи районного суда о подсудности заявленных требований арбитражному суду, как основанного на ошибочном толковании норм материального и процессуального права, является верным.

Статьёй 17 КАС РФ определено, что Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и мировые судьи рассматривают и разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, за исключением дел, отнесённых федеральными законами к

компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

Другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, арбитражные суды рассматривают, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (пункт 5 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Статья 52 Закона о защите конкуренции устанавливает порядок обжалования в арбитражный суд решений и (или) предписаний антимонопольного органа, принимаемых в ходе рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства по результатам проведенной проверки соблюдения названного законодательства.

Между тем спорные отношения возникли между Антоновым А.В., обратившимся с заявлением о проведении соблюдения юридическим лицом требований Закона о защите конкуренции, и антимонопольным органом, оставившим это заявление без рассмотрения, то есть в связи с бездействием названного органа, следовательно, приведенная материальная норма эти отношения не регулирует.

С учётом изложенного заявленные требования не могут быть отнесены к подведомственности арбитражного суда в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Таким образом, обжалуемые судебные акты в части отмены определения Хорошевского районного суда г. Москвы от 5 декабря 2019 года являются правильными, но подлежат отмене в части принятия нового судебного акта об отказе в принятии административного искового заявления Антонову А.В., административный материал - направлению на рассмотрение в суд первой инстанции со стадии принятия административного искового заявления.

Руководствуясь статьями 327.1 - 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение Московского городского суда от 30 января 2020 года и кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 июня 2020 года в части отказа в принятии административного искового заявления Антонову Александра Васильевича к начальнику отдела Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области, УФАС по Московской области об оспаривании бездействия, выразившегося в непроведении выездной проверки по его сообщению о нарушении акционерным обществом (АО) «Мособлгаз» законодательства о защите конкуренции, возложении обязанности провести выездную проверку отменить.

Материал направить в Хорошевский районный суд г. Москвы для рассмотрения со стадии принятия административного искового заявления к производству суда.

Судья



Е.В. Горчакова