



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-830

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 декабря 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего

судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.

судей Верховного Суда Кириллова В.С.

Российской Федерации Назаровой А.М.

при секретаре Березиной А.В.

с участием прокурора Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Сила света» о признании частично недействующими пункта 4, подпунктов 5.2.10, 5.12 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, пункта 7.1 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 июля 2015 г. № 649/15, пунктов 5.18, 5.19, 5.21, 5.24, 5.25 административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 25 мая 2012 г. № 339,

установил:

согласно пункту 4 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (далее также – Положение № 331), Федеральная

антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В силу подпункта 5.2.10 Положения № 331 Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России, Служба) самостоятельно принимает нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 5.12 Положения № 331 ФАС России осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Пункт 7.1 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом ФАС России от 23 июля 2015 г. № 649/15 (далее также – Положение № 649/15), наделяет территориальный орган ФАС России (далее также – территориальный орган) правом рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, законодательства о естественных монополиях, законодательства о государственном оборонном заказе, законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принимать по ним решения и давать обязательные для исполнения предписания в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации:

- хозяйствующим субъектам (их объединениям), субъектам естественных монополий, а также финансовым организациям;
- территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и иным наделенным функциями или правами указанных органов власти органам или организациям;
- рекламодателям, рекламораспространителям и рекламопроизводителям.

Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденный приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 (далее также – Административный регламент), в пунктах 5.18 и 5.19 устанавливает, что на нарушения Административного регламента антимонопольным органом,

должностными лицами ФАС России может быть подана жалоба в ФАС России, а на его нарушения должностными лицами территориального органа ФАС России – в соответствующий территориальный орган.

Согласно пункту 5.21 Административного регламента поступившая жалоба рассматривается антимонопольным органом в течение тридцати дней со дня регистрации, а в силу его пункта 5.24 решение по жалобе на решение, действие (бездействие) должностного лица территориального органа ФАС России принимает руководитель соответствующего территориального органа. Решение по жалобе на решение, действие (бездействие) территориального органа ФАС России, должностного лица ФАС России принимает руководитель ФАС России.

Пункт 5.25 Административного регламента предусматривает, что по результатам рассмотрения жалобы на решение, действие (бездействие) антимонопольного органа, его должностного лица руководитель антимонопольного органа принимает одно из следующих решений:

- признать действия (бездействие) антимонопольного органа, его должностного лица соответствующими Административному регламенту и отказать в удовлетворении жалобы;

- признать действия (бездействие) антимонопольного органа, его должностного лица не соответствующими Административному регламенту полностью или в части и удовлетворить жалобу полностью или в части. В этом случае ответственным исполнителем по жалобе в целях установления факта нарушения законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации и применения дисциплинарного взыскания, либо принятия решения о других видах ответственности, представляется руководителю антимонопольного органа служебная записка с изложением сути нарушения и указанием должностных лиц, его допустивших, для принятия решения о проведении в отношении государственных гражданских служащих служебной проверки.

Общество с ограниченной ответственностью «Сила света» (далее – ООО «Сила света») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующими пункта 4, подпунктов 5.2.10, 5.12 Положения № 331, пункта 7.1 Положения № 649/15, пунктов 5.18, 5.19, 5.21, 5.24, 5.25 Административного регламента, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов противоречат пункту 13 части 1, пункту 2 части 4, частям 6, 8, 10, 11 статьи 23, части 1 статьи 52 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части, ограничивающей полномочия федерального антимонопольного органа по рассмотрению жалоб заинтересованных лиц на решения территориальных органов федерального антимонопольного органа об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, а также в части, лишавшей заинтересованных лиц права на обжалование решений территориальных органов федерального антимонопольного органа об отказе в возбуждении дела

о нарушении антимонопольного законодательства в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Как указывает административный истец, 8 мая 2021 г. ООО «Сила света» обратилось в Федеральную антимонопольную службу с заявлением в порядке, предусмотренном пунктом 2 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции», с просьбой возбудить дело по признакам нарушения администрацией города Владивостока, Думой города Владивостока, Управлением муниципальной собственности города Владивостока и МУПВ «ВПЭС» части 1 статьи 15, статей 19, 20 названного Федерального закона; провести всестороннее рассмотрение дела и вынести в адрес указанных органов муниципальной власти необходимые предписания. Также ООО «Сила света» ходатайствовало о принятии ФАС России данного заявления к своему рассмотрению, в связи с невозможностью обеспечения эффективного, всестороннего и беспристрастного рассмотрения этого дела Приморским УФАС России. В указанном ходатайстве приведены объективные причины для принятия к рассмотрению дела ФАС России, разъяснено, почему рассмотрение дела Приморским УФАС России не будет независимым от влияния заинтересованных лиц, беспристрастным и всесторонним, будет направлено на обеспечение законности ранее рассмотренного дела № 96/08-2013, ходатайство подкреплено постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. по делу № 56-УД17-35П, из которого следует, что И.С. Пушкарев и другие должностные лица занимаются махинациями с муниципальными заказами во Владивостокском городском округе, в силу своей служебной деятельности могут использовать связи и влиять на должностных лиц контролирующих органов и на решения судебных инстанций, расположенных в Приморском крае. Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 18 января 2018 г. по делу № АПЛ17-534 указанное постановление суда оставлено в силе.

ФАС России, не рассмотрев указанное ходатайство, 24 мая 2021 г. перенаправило заявления в Приморское УФАС России. 24 августа 2021 г. Приморское УФАС России приняло решение об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в связи с отсутствием признаков его нарушения. 1 сентября 2021 г. ООО «Сила света» обратилось в Апелляционную инстанцию ФАС России с жалобой на вынесенное территориальным антимонопольным органом решение в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции», приведя доводы о незаконности вынесенного решения, его противоречии заявлению ООО «Сила света», обстоятельствам дела, а также о нарушении единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства. 7 сентября 2021 г. ФАС России в письме сообщила об отказе в рассмотрении жалобы в связи с отсутствием полномочий по отмене (пересмотру) решений об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, принятых его территориальными антимонопольными органами. Отсутствие таких полномочий ФАС России основывает на пункте 4 Положения № 331 и пункте 7.1 Положения № 649/15.

У ФАС России сложилась соответствующая практика применения указанных нормативных актов.

Аналогичные доводы приведены в решении ФАС России от 7 марта 2018 г. по жалобе ГК «Кантемировский» на решение Московского УФАС России об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства. 29 августа 2019 г. Ульяновское УФАС России на своем официальном сайте опубликовало аналогичную правовую позицию со ссылкой на решение ФАС России об отказе в рассмотрении жалобы ООО «ТЭВИС», отметив, что жалоба не подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном разделом V Административного регламента.

По мнению административного истца, придаваемое ФАС России толкование оспариваемым положениям нормативных правовых актов не позволяет ему реализовать право на обжалование решения территориального органа ФАС России об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в коллегиальный орган ФАС России.

Административный истец, надлежащим образом извещенный о месте и времени судебного разбирательства, своего представителя в судебное заседание не направил.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной антимонопольной службе (поручение от 11 октября 2021 г. № АБ-П13-14267).

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации направило письменные возражения и просило суд рассмотреть дело в отсутствие его представителя.

Представитель административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы Савостина Е.В. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемые положения нормативных правовых актов изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, ФАС России, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителя административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений

Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В соответствии с пунктами 6 и 7 статьи 12 названного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утверждает положения о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти.

Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что Правительство Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью Федеральной антимонопольной службы (раздел III).

Во исполнение предоставленных полномочий Правительство Российской Федерации постановлением от 30 июня 2004 г. № 331 утвердило Положение о Федеральной антимонопольной службе, действующее в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13 мая 2021 г. № 728.

Нормативный правовой акт опубликован в «Российской газете» 31 июля 2004 г., в Собрании законодательства Российской Федерации 2 августа 2004 г., № 31.

Предусмотренные пунктом 4 Положения № 331 требования об осуществлении Федеральной антимонопольной службой своей деятельности во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями корреспондируют основным функциям Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов по обеспечению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, предусмотренным пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О защите конкуренции».

Полномочия антимонопольного органа определены Федеральным законом «О защите конкуренции», который в статье 23 закрепляет, в частности, право федерального антимонопольного органа издавать нормативные правовые акты, предусмотренные данным Федеральным законом.

В целях исполнения возложенных на нее функций Федеральная антимонопольная служба наделена соответствующими полномочиями самостоятельно принимать нормативные правовые акты по вопросам в установленной сфере деятельности, осуществлять иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (подпункты 5.2.10, 5.12 Положения № 331).

Регулируя вопросы деятельности федерального органа исполнительной власти, Положение № 331 предусматривает, что Федеральную антимонопольную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации, который утверждает положения о структурных подразделениях центрального аппарата Службы и территориальных органах Службы (пункты 8, 10.3 Положения № 331).

Во исполнение указанных норм приказом ФАС России от 23 июля 2015 г. № 649/15 утверждено Положение о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, которое действует в редакции приказа ФАС России от 11 февраля 2020 г. № 114/20.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 24 августа 2015 г., регистрационный номер 38653, размещен на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 27 августа 2015 г.

Территориальный орган Федеральной антимонопольной службы, согласно пункту 1 Положения № 649/15, осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Пункт 7.1 Положения № 649/15 предусматривает право территориального органа рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, законодательства о естественных монополиях, законодательства о государственном оборонном заказе, законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принимать по ним решения и давать обязательные для исполнения предписания хозяйствующим субъектам (их объединениям), субъектам естественных монополий, а также финансовым организациям, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам

местного самоуправления, рекламодателям, рекламораспространителям и рекламопроизводителям.

Федеральный закон «О защите конкуренции» под антимонопольным органом понимает федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы (пункт 15 статьи 4). Согласно пункту 1 части 1 статьи 23 данного Федерального закона антимонопольный орган возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства. Следовательно, пункт 7.1 Положения № 649/15 соответствует антимонопольному законодательству.

ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства (пункт 1 Положения № 331).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора). Согласно пункту 2 Правил, если иное не установлено федеральными законами, регламент разрабатывается и утверждается органом государственного контроля (надзора), к сфере деятельности которого относится исполнение конкретного полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), предусмотренного федеральным законом, актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

На основании предоставленных полномочий приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 утвержден административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, который действует в редакции приказа ФАС России от 16 февраля 2016 г. № 145/16.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 7 августа 2012 г., регистрационный номер 25125, опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 25 февраля 2013 г., № 8, информация размещена на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы (www.fas.gov.ru).

Раздел V Административного регламента предусматривает досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) антимонопольного органа, а также должностных лиц ФАС России.

Административный регламент в пунктах 5.18, 5.19 предусматривает направление жалобы заявителя в досудебном порядке (внесудебном) на нарушения Административного регламента антимонопольным органом, должностными лицами ФАС России в ФАС России (пункт 5.18), на нарушения Административного регламента должностными лицами территориального органа ФАС России – в соответствующий территориальный орган (пункт 5.19).

Пункт 5.21 Административного регламента устанавливает срок рассмотрения антимонопольным органом поступившей жалобы. Результатом

досудебного (внесудебного) обжалования является принятие руководителем соответствующего территориального органа решения по жалобе (пункт 5.24). Пункт 5.25 Административного регламента определяет виды решений, которые принимаются по результатам рассмотрения жалобы.

Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) предусматривают включение в регламент раздела о досудебном (внесудебном) порядке обжалования решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), а также их должностных лиц (пункт 12).

Ссылки административного истца на то, что оспариваемые положения Административного регламента должны содержать указание на возможность обжалования в федеральный антимонопольный орган решений территориальных органов ФАС России об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, принятых по результатам рассмотрения соответствующих заявления и материалов, основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Из содержания части 4 статьи 23, части 1 статьи 52 Федерального закона «О защите конкуренции» следует, что в коллегиальный орган ФАС России подлежат обжалованию исключительно решения и (или) предписания территориального органа ФАС России, принятые по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Данный Федеральный закон не предусматривает полномочия ФАС России по отмене (пересмотру) решений об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, принятых его территориальными органами.

Согласно разъяснению, данному в пункте 49 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», антимонопольным законодательством предусмотрена возможность использования заинтересованными лицами внесудебного (административного) порядка обжалования решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов, вынесенных по делам о нарушении антимонопольного законодательства, в коллегиальном органе Федеральной антимонопольной службы (пункт 2 части 4 статьи 23, часть 1 статьи 52 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Оспариваемые положения Административного регламента соответствуют антимонопольному законодательству и не ограничивают право административного истца на обращение в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Сила света» о признании частично недействующими пункта 4, подпунктов 5.2.10, 5.12 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, пункта 7.1 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 июля 2015 г. № 649/15, пунктов 5.18, 5.19, 5.21, 5.24, 5.25 административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 25 мая 2012 г. № 339, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

Н.С. Романенков

В.С. Кириллов

А.М. Назарова