



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-1023

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

21 декабря 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Нефедова О.Н.
Елшиной Е.А.
Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «ЛОЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» о признании недействующими пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы осуществления государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов), утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 19 октября 2018 г. № 1443/18,

установил:

приказом Федеральной антимонопольной службы (далее также – ФАС России) от 19 октября 2018 г. № 1443/18 (далее также – Приказ) утвержден Административный регламент Федеральной антимонопольной службы осуществления государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) (далее также – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 14 февраля 2019 г., № 53781, размещен 15 февраля 2019 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Согласно пункту 3.56 Административного регламента срок выполнения предписания об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения

проверок, устанавливается исходя из обстоятельств выявленного нарушения и разумного срока для его устранения.

Пунктом 3.57 Административного регламента предусмотрено, что при наличии объективных причин, не позволивших в установленные сроки исполнить предписание (пункты предписания), лицо, в отношении которого было вынесено предписание, в срок не позднее 10 календарных дней до наступления срока исполнения предписания (пунктов предписания) представляет в Федеральную антимонопольную службу ходатайство о продлении сроков исполнения предписания (пунктов предписания) с указанием причин, не позволивших исполнить предписание (пункты предписания) в установленные сроки, с приложением подтверждающих эти причины документов.

В соответствии с пунктом 3.58 Административного регламента в случае наличия объективных причин, не позволивших исполнить предписание (пункты предписания) в установленные сроки, Федеральной антимонопольной службой принимается решение о продлении сроков исполнения предписания (пунктов предписания), о чем в письменной форме уведомляется субъект контроля.

В случае если Федеральной антимонопольной службой принято решение об отсутствии объективных причин, не позволивших исполнить предписание (пункты предписания) в установленные сроки, лицо, в отношении которого вынесено предписание об устранении нарушений, уведомляется об этом в течение 10 календарных дней с даты принятия решения об отказе.

Акционерное общество «ЛОЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» (далее также – АО «ЛОЭСК», Общество), являющееся территориальной сетевой организацией, осуществляющей деятельность в сфере услуг по передаче электрической энергии, цены (тарифы) на которые подлежат государственному регулированию, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента в той мере, в которой они: допускают установление такого срока исполнения предписания органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), который невозможно соблюсти без изменения (пересмотра) долгосрочных параметров регулирования, регулируемых цен (тарифов), в отношении которых ФАС России или судом не принималось решений и (или) предписаний об их изменении; позволяют контролирующему органу продлевать сроки исполнения ранее выданных предписаний об устранении нарушений действующего законодательства в области тарифного регулирования неограниченное количество раз без проведения контрольных мероприятий.

Административный истец полагает, что в оспариваемой части Административный регламент не соответствует положениям статьи 25¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), пункта 3 статьи 21 Федерального закона

от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике), статьи 95 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле), статьи 10, пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), абзаца тринадцатого пункта 7 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (далее – Основы ценообразования) и пункта 33¹ Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике (далее – Правила государственного регулирования цен (тарифов)), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», пунктов 5, 15, 18 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 543 (далее – Положение о государственном контроле в области регулируемых цен (тарифов)), пунктов 31, 32 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сферах естественных монополий и в области государственного регулирования цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1088 (далее – Положение о государственном контроле в сферах естественных монополий).

Нарушение своих прав указанными нормами Административного регламента Общество связывает с решениями ФАС России об установлении новых сроков исполнения предписания от 26 декабря 2018 г. № СП/107200/18, выданного Комитету по тарифам и ценовой политике Ленинградской области, осуществляющему тарифное регулирование в отношении АО «ЛОЭСК».

Административный ответчик ФАС России в письменных возражениях на административное исковое заявление и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление указали, что Приказ принят полномочным органом, оспариваемые положения Административного регламента не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Представители АО «ЛОЭСК» Лисина И.Ю. и Пчицкая Т.Ю. в судебном заседании поддержали заявленные требования.

В судебном заседании представители ФАС России Волков И.П. и Савостина Е.В. поддержали изложенную в возражениях правовую позицию, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России своего представителя в судебное заседание не направил, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Выслушав объяснения представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Согласно пункту 1 статьи 29² Закона об электроэнергетике государственный контроль (надзор) за регулируемым государством ценами (тарифами) в электроэнергетике осуществляется в том числе посредством федерального государственного контроля (надзора) за регулируемым государством ценами (тарифами) в электроэнергетике, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Аналогичные предписания об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за регулируемым государством ценами (тарифами) предусмотрены Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (статья 23¹), Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (статья 12¹), Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (статья 4), Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (статья 24¹²).

В соответствии с пунктом 1, подпунктом 5.3.6 пункта 5 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги).

Порядок осуществления государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) Федеральной антимонопольной службой установлен Положением о государственном контроле в области регулируемых цен (тарифов).

Пунктом 5 названного положения предусмотрено, что государственный контроль (надзор) осуществляется в том числе посредством осуществления федерального государственного контроля (надзора) при проведении плановых и внеплановых проверок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов, надбавок).

ФАС России, реализуя предоставленные полномочия, в целях осуществления государственного контроля (надзора) при проведении проверок утвердила Административный регламент.

Порядок разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) определяется Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (далее – Правила).

Согласно пункту 1 Правил регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора), устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами государственного контроля (надзора) в процессе осуществления государственного контроля (надзора), который полностью или частично осуществляется в соответствии с положениями Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

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 (пункт 2 Правил).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Административный регламент, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Административный регламент, как указано в его пункте 1.1, определяет сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами государственного контроля (надзора) в процессе осуществления государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов), а также устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями органов государственного контроля (надзора) и их должностными лицами, между органами государственного контроля (надзора) и физическими или юридическими лицами,

индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями в процессе осуществления государственного контроля (надзора).

Оспариваемыми пунктами Административного регламента определены: критерии установления органом государственного контроля (надзора) срока выполнения предписания об устранении нарушений, выявленных в ходе проверок (пункт 3.56); порядок и сроки представления лицом, в отношении которого вынесено предписание, ходатайства в ФАС России о продлении сроков исполнения предписания (пункт 3.57); случаи принятия ФАС России решений о продлении сроков исполнения предписаний, решений об отсутствии объективных причин, не позволивших исполнить предписание в установленные сроки, с уведомлением о принятых решениях заинтересованных лиц (пункт 3.58).

Доводы административного истца о несоответствии приведенных положений указанным в административном иске нормативным правовым актам подлежат отклонению, как несостоятельные.

В соответствии с пунктом 15 Положения о государственном контроле в области регулируемых цен (тарифов) должностные лица органа государственного контроля (надзора), уполномоченные на проведение проверок, обязаны при проведении проверок соблюдать ограничения и выполнять обязанности, установленные статьями 15–18 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Согласно части 1 статьи 17 указанного закона в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны: выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения (пункт 1), принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений (пункт 2).

Выдача должностными лицами органа государственного контроля (надзора) предписаний об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения предусмотрена также пунктом 1 части 2 статьи 90 Закона о государственном контроле, подпунктом «а» пункта 30 Положения о государственном контроле в области регулируемых цен (тарифов).

Вопреки доводам АО «ЛЮЭСК» установленная Административным регламентом последовательность действий не позволяет ФАС России по собственной инициативе произвольно продлевать сроки исполнения ранее выданных предписаний, что следует из буквального толкования пункта 3.57 этого регламента, обуславливающего возможность продления по ходатайству

лица, в отношении которого вынесено предписание, наличием объективных причин, не позволивших в установленные сроки исполнить предписание.

Такое регулирование не противоречит упоминаемым в административном иске нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, поскольку они не содержат запрета на продление срока исполнения предписаний.

Ссылки АО «ЛЮЭСК» в административном иске на статью 10, пункт 1 части 1 статьи 17 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, пункты 5, 15, 18 Положения о государственном контроле в области регулируемых цен (тарифов) данную позицию не опровергают, так как эти нормы регулируют действия должностных лиц, осуществляемые по факту установления нарушения, а не в рамках проверки исполнения ранее выданного предписания.

Оспариваемые положения Административного регламента, регулирующие продление срока исполнения предписания об устранении нарушений, не предусматривают в рамках контроля за его исполнением установления ФАС России новых фактов нарушения, требующих отдельной проверки, а положения статьи 95 Закона о государственном контроле, вопреки доводам административного истца, устанавливают право, а не обязанность контролирующего органа при наличии указанных в части 1 данной статьи оснований оценить исполнение решения контролируемым лицом путем проведения одного из контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотренных пунктами 1–6 части 2 статьи 56 названного федерального закона.

В связи этим пункты 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента не противоречат пунктам 31, 32 Положения о государственном контроле в сферах естественных монополий, определяющим порядок оформления результатов контрольного (надзорного) мероприятия и выдачу ФАС России предписания об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их исполнения.

Доводы Общества о том, что установленное оспариваемыми нормами регулирование приводит к нарушению сроков установления тарифов, являются несостоятельными, поскольку абзац тринадцатый пункта 7 Основ ценообразования и абзац четвертый пункта 7 Правил государственного регулирования цен (тарифов) допускают возможность пересмотра тарифных решений в течение периода регулирования в случае выдачи ФАС России предписания.

Абзац тринадцатый пункта 7 Основ ценообразования и пункт 33¹ Правил государственного регулирования цен (тарифов) вопросы установления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения проверок, и продления этих сроков не регулируют.

Абзацем тринадцатым пункта 7 Основ ценообразования предусмотрено, что регулирующий орган принимает решения об установлении (пересмотре) долгосрочных параметров регулирования, об установлении (изменении)

регулируемых цен (тарифов) во исполнение решения Федеральной антимонопольной службы об отмене решения регулирующего органа, принятого им с превышением полномочий (предписания), в целях приведения решений об установлении указанных цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в соответствие с законодательством Российской Федерации в месячный срок со дня принятия Федеральной антимонопольной службой одного из указанных решений (выдачи предписания), если иной срок не установлен соответствующим решением (предписанием).

При этом пункт 33¹ Правил государственного регулирования цен (тарифов) устанавливает сроки исполнения регулирующим органом судебного решения в случае признания судом в текущем периоде регулирования решения регулирующего органа об установлении цен (тарифов) и (или) их предельных уровней, долгосрочных параметров регулирования в этом периоде регулирования не соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и недействующим полностью или в части.

В статье 21 Закона об электроэнергетике приведены полномочия федеральных органов исполнительной власти в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике, однако порядок осуществления такого контроля указанная норма закона не содержит.

Доводы АО «ЛОЭСК» о противоречии оспариваемых пунктов Административного регламента положениям статьи 25¹ Закона о защите конкуренции также не могут быть приняты во внимание. Названный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения: монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; недопущения, ограничения, устранения конкуренции 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, Центральным банком Российской Федерации (часть 1 статьи 1). Порядок осуществления государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) данный закон не регулирует.

Нормативный правовой акт большей юридической силы, который бы устанавливал иной, чем закрепленный в Административном регламенте, порядок определения сроков и последовательности процедур в процессе осуществления ФАС России государственного контроля за исполнением выданных по результатам проведенной проверки предписаний, отсутствует.

С учетом того, что Административный регламент в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, заявленное требование в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежит.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «ЛЮЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» о признании недействующими пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы осуществления государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов), утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 19 октября 2018 г. № 1443/18, отказать.

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