



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-564

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 января 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Горчаковой Е.В.
Бахановой В.А.
Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Дан-Трейд» о признании недействующим абзаца двадцать четвертого письма Федеральной антимонопольной службы от 2 ноября 2021 г. № КТ/93622/21 «О распространении звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования»

по апелляционной жалобе общества на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2022 г. по делу № АКПИ22-559, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца адвоката Ильиной А.С., поддержавшей апелляционную жалобу, возражения представителя Федеральной антимонопольной службы Лариной В.В. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

2 ноября 2021 г. Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России, Служба) издала письмо № КТ/93622/21 «О распространении звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования» (далее – Письмо). В нем в том числе указано, что согласно требованиям части 3² статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (далее также – Закон о рекламе), вступившей в силу с 25 августа 2021 г., распространение звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования, монтируемого и располагаемого на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений, не допускается (абзац второй). Принятие Федерального закона от 26 мая 2021 г. № 150-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О рекламе» (далее – Закон о внесении изменения) и его последующее вступление в силу направлены на защиту интересов граждан в целях снижения на них нежелательной информационной нагрузки в виде звуковой рекламы в общественных местах (абзац третий).

С 25 августа 2021 г. распространение звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования, монтируемого и располагаемого на элементах таких сооружений, как линии электропередачи и столбы освещения, Законом о рекламе не допускается. При этом указанная норма Закона о рекламе не обуславливает данный запрет каким-либо расстоянием до жилых домов (абзац двадцать четвертый).

ООО «Дан-Трейд» (далее также – Общество) оспорило в Верховном Суде Российской Федерации абзац двадцать четвертый Письма, считая его не соответствующим действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и противоречащим пункту 1 статьи 3, части 1 статьи 19 Закона о рекламе, пунктам 3.9, 3.20 государственного стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения», принятого постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 22 апреля 2003 г. № 124-ст. По мнению административного истца, Письмо в оспариваемой части устанавливает необоснованный запрет на деятельность по распространению звуковой рекламы на любых опорах линий электропередач, в том числе и не относящихся к недвижимому имуществу, что может быть предусмотрено лишь федеральным законом.

В обоснование заявленного требования Общество ссылалось на то, что решением Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю от 17 марта 2022 г. действия административного

истца по распространению звуковой рекламы через громкоговорители, установленные на опорах контактной сети троллейбусов, признаны нарушающими требования части 3² статьи 19 Закона о рекламе. Постановлением заместителя руководителя – начальника отдела названного управления от 11 апреля 2022 г. Общество привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем законодательства о рекламе). При этом в мотивировочных частях поименованных решения и постановления Письмо указано наряду с соответствующими примененными нормативными правовыми актами.

ФАС России возражала против удовлетворения административного иска, полагая, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, не обладает нормативными свойствами, носит информационно-разъяснительный характер, а оспариваемые Обществом разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования положений Закона о рекламе и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений.

Привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве считало, что при издании Письма Служба превысила свои полномочия, просило рассмотреть административное дело в отсутствие его представителя.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Общество, не согласившись с данным решением, подало апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Указало, что исходя из пункта 4 части 2, пункта 3 части 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке является неправильное истолкование закона. Такое истолкование, по мнению административного истца, допущено судом первой инстанции. Вопреки выводам суда Письмо, как следует из его содержания, рассчитано на неоднократное применение в отношении неопределенного круга лиц, устанавливает обязательные для исполнения антимонопольными органами требования по контролю за распространением звуковой рекламы, затрагивает права и свободы граждан, которые являются или могут являться рекламораспространителями или иными лицами, обладающими полномочиями в отношении распространения звуковой рекламы, в соответствующих правоотношениях, регулирование которых в подобной форме недопустимо. Служба в Письме фактически осуществила нормативное правовое регулирование, установив оспариваемым абзацем запрет на распространение звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования, монтируемого и располагаемого на линиях электропередач и столбах освещения.

Министерство юстиции Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу поддержало позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просило рассмотреть жалобу в отсутствие его 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.

Статьей 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующей рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – акты, обладающие нормативными свойствами), предусмотрено, что такие дела рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 указанного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Приведенные законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции соблюдены.

Вывод суда о наличии у ФАС России компетенции по даче юридическим и физическим лицам разъяснений по вопросам соблюдения законодательства в сфере рекламы согласуется с пунктом 1, подпунктом 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331.

Закон о рекламе в главе 2 регламентирует особенности отдельных способов распространения рекламы, в частности, наружной рекламе и установке рекламных конструкций посвящена статья 19. Законом о внесении изменения, который вступил в силу с 25 августа 2021 г., данная статья дополнена частью 3², не допускающей распространение звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования, монтируемого и располагаемого на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений.

ФАС России, разъясняя вопросы, связанные с распространением звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования, в абзаце двадцать четвертом Письма указала, что с 25 августа 2021 г. распространение звуковой рекламы с использованием звукотехнического оборудования, монтируемого и располагаемого на элементах таких сооружений, как линии электропередачи и столбы освещения, Законом о рекламе не допускается, при этом часть 3² статьи 19 названного закона не обуславливает данный запрет каким-либо расстоянием до жилых домов.

Проанализировав оспариваемый абзац во взаимосвязи с положениями Закона о рекламе (часть 3² статьи 19), Градостроительного кодекса Российской Федерации (пункты 10–10² статьи 1), Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (пункт 23 части 2 статьи 2), Общероссийского классификатора основных фондов (ОКОФ) ОК 013-2014 (СНС 2008), принятого приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 декабря 2014 г. № 2018-ст (об объектах, относящихся к сооружениям), национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020 «Здания и сооружения. Общие термины», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 24 декабря 2020 г. № 1388-ст (пункт 3.3.4.64), суд правомерно исходил из того, что к сооружениям относятся такие линейные объекты, как линии связи и электропередачи, включая их отдельные элементы – столбы освещения.

Отказ суда первой инстанции в удовлетворении заявленного требования следует признать обоснованным, поскольку Письмо в оспариваемой части не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований Закона о рекламе, не выходит за рамки адекватного истолкования (интерпретации) его положений и не влечет изменения правового регулирования отношений в сфере распространения рекламы.

Пункт 1 статьи 3 Закона о рекламе определяет рекламу как информацию, распространенную любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованную неопределенному кругу лиц и направленную на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

Статья 19 поименованного закона в части 1 закрепляет, что распространение наружной рекламы с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, проекционного и иного предназначенного для проекции рекламы на любые поверхности оборудования, воздушных шаров, аэростатов и иных технических средств стабильного территориального размещения (далее – рекламные конструкции), монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта осуществляется владельцем рекламной конструкции, являющимся рекламораспространителем, с соблюдением требований данной статьи; владелец рекламной конструкции

(физическое или юридическое лицо) – собственник рекламной конструкции либо иное лицо, обладающее вещным правом на рекламную конструкцию или правом владения и пользования рекламной конструкцией на основании договора с ее собственником.

Общество полагало абзац двадцать четвертый Письма противоречащим указанным нормам Закона о рекламе. Между тем оснований считать оспариваемое разъяснение не соответствующим данному федеральным законодателем определению рекламы и общему положению о наружной рекламе и об установке рекламных конструкций не имеется, поскольку в рассматриваемом случае подлежит применению часть 3² статьи 19 этого закона, содержащая специальное правовое регулирование.

Государственный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения», принятый постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 22 апреля 2003 г. № 124-ст, раскрывая используемые в нем термины, понимает под наружной рекламой рекламу, распространяемую в виде плакатов, стендов, щитовых установок, панно, световых табло и иных технических средств (пункт 3.9), под информационным полем рекламной конструкции – конструктивную часть рекламной конструкции, предназначенную для размещения рекламы и (или) социальной рекламы, включая элементы обрамления данной части (пункт 3.20). Какое-либо противоречие Письма в оспариваемой части приведенным положениям, на что верно указано в обжалуемом судебном решении, также отсутствует.

В настоящее время оспариваемый акт не действует в силу издания ФАС России 2 декабря 2022 г. письма № МШ/109196-ПР/22 «О направлении информации», которым Служба на основании подпункта «в» пункта 2 поручения Правительства Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № ДГ-ПЗ6-8572 и поручения Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2022 г. № ДГ-ПЗ6-19812 сообщила о признании документов разъяснительного характера, перечисленных в перечне (во вложении), недействующими. Согласно названному перечню 233 документа разъяснительного характера, в том числе в сфере рекламы и недобросовестной конкуренции, включая оспариваемое административным истцом Письмо, признаны недействующими.

Вопреки доводам апелляционной жалобы судом первой инстанции неправильного истолкования закона не допущено и утверждение Общества о том, что Служба в Письме фактически осуществила нормативное правовое регулирование, отвергнуто правомерно ввиду несостоятельности.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Дан-Трейд» – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева



Е.В. Горчакова