



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-44

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 марта 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Рыженкова А.М.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе акционерного общества «ЛОЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2022 г. по делу № АКПИ22-1023, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей акционерного общества «ЛОЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» Лисиной И.Ю. и Пчицкой Т.Ю., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России) приказом от 19 октября 2018 г. № 1443/18 утвердила административный регламент Федеральной антимонопольной службы осуществления государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) (далее – Административный регламент).

Нормативный правовой акт 14 февраля 2019 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 53781, и 15 февраля 2019 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Административным регламентом предусмотрено, что срок выполнения предписания об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения проверок, устанавливается исходя из обстоятельств выявленного нарушения и разумного срока для его устранения (пункт 3.56).

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 (пункт 3.57).

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 (абзац первый пункта 3.58).

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 (абзац второй пункта 3.58).

Акционерное общество «ЛОЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» (далее – Общество), являющееся территориальной сетевой организацией, осуществляющей регулируемую деятельность в сфере услуг по передаче электрической энергии, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании не действующими пунктов 3.56, 3.57, 3.58

Административного регламента в части, допускающей установление такого срока исполнения предписания органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), соблюдение которого невозможно без изменения (пересмотра) по решению ФАС России или суда долгосрочных параметров регулирования, регулируемых цен (тарифов), а также в части, позволяющей контролирующему органу продлевать сроки исполнения ранее выданных предписаний об устранении нарушений действующего законодательства в области тарифного регулирования неограниченное количество раз без проведения контрольных мероприятий. В обоснование заявления Общество ссылалось на то, что оспариваемые положения противоречат статье 25<sup>1</sup> Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункту 3 статьи 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике), статье 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), статье 10, пункту 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), абзацу тринадцатому пункта 7 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и пункту 33<sup>1</sup> Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178, пунктам 5, 15, 18 Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 543 (в редакции, действовавшей на день принятия обжалуемого решения) (далее – Положение № 543), пунктам 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.

Нарушение своих прав оспариваемыми нормами административный истец 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 Общества.

Административный ответчик ФАС России и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Административный регламент разработан и утвержден уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном порядке, а оспариваемые

положения соответствуют действующему законодательству и прав административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Как указывает административный истец, судом первой инстанции не дана оценка его доводу о том, что применение на практике оспариваемых положений Административного регламента не соответствует их истолкованию с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов. Полагает, что в настоящее время сложилась противоречивая практика со стороны ФАС России в части продления сроков исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений действующего законодательства Российской Федерации в области тарифного регулирования.

Общество ссылается на то, что продление ФАС России сроков исполнения указанных предписаний в отсутствие ходатайств проверяемых лиц и без проведения каких-либо контрольных (надзорных) мероприятий противоречит как содержанию пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента, так и позициям Верховного Суда Российской Федерации, сформулированным им при рассмотрении различных споров.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу ФАС России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в данном случае не имеется.

Минюст России представил письменный отзыв на апелляционную жалобу, в котором поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, о том, что административное исковое заявление не подлежит удовлетворению, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

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

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента в оспариваемой части не действующими отсутствует.

Согласно пункту 1 статьи 29<sup>2</sup> 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.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), является ФАС России (пункт 1, подпункт 5.3.6 пункта 5 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Порядок осуществления государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) Федеральной антимонопольной службой установлен Положением № 543, в подпункте «а» пункта 5 которого (в редакции, действовавшей на день принятия Административного регламента) закреплялось, что указанный контроль 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).

Исходя из положений Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, – это деятельность по реализации функций соответствующего федерального органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий органа, предоставляющего государственные услуги. Предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами (пункт 1 статьи 2, часть 1 статьи 12).

В соответствии с пунктом 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, если иное не установлено федеральными законами, административный 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.

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Административный регламент утвержден ФАС России в рамках реализации предоставленных ему федеральным законодателем полномочий с соблюдением порядка издания, введения в действие и опубликования нормативного правового акта.

Административный регламент 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) (пункт 1.1).

Оспариваемыми нормами регламентированы вопросы, касающиеся исполнения субъектами контроля предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов). Так, пунктом 3.56 Административного регламента определены критерии установления органом государственного контроля (надзора) срока исполнения предписаний; пунктом 3.57 установлены порядок и сроки представления лицом, в отношении которого вынесено предписание, ходатайства в ФАС России о продлении сроков исполнения предписания; в пункте 3.58 указано, в каких случаях ФАС России принимает решение о продлении сроков исполнения предписания или об отсутствии объективных причин, не позволивших исполнить предписание в установленные сроки (с уведомлением о принятом решении субъекта контроля).

Пунктом 15 Положения № 543 (в редакции, действовавшей на день вынесения обжалуемого решения) предусматривалось, что 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.

Частью 1 статьи 17 названного закона определено, что 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).

Аналогичные положения об обязанности контрольного (надзорного) органа в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом выдать ему предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений закреплены в пунктах 1, 4 части 2 статьи 90 Закона о государственном контроле.

Кроме того, выдача должностными лицами органа государственного контроля (надзора) предписаний об устранении выявленных нарушений предусматривалась также подпунктом «а» пункта 30 Положения № 543 (в редакции, действовавшей на день вынесения обжалуемого решения).

Оспариваемые пункты Административного регламента в полной мере согласуются с приведенными нормами законодательства Российской Федерации.

При этом судом первой инстанции обоснованно отмечено, что установленная Административным регламентом последовательность действий не позволяет ФАС России по собственной инициативе произвольно продлевать сроки исполнения ранее выданных предписаний. Данный вывод следует из содержания пункта 3.57 этого регламента, обуславливающего возможность продления указанных сроков по ходатайству лица, в отношении которого вынесено предписание, наличием объективных причин, не позволивших исполнить предписание в первоначально установленные сроки. Такое правовое регулирование не противоречит приведенным в административном исковом заявлении положениям нормативных правовых актов большей юридической силы, поскольку они не содержат запрета на продление сроков исполнения предписаний.

Несостоятельным является довод апелляционной жалобы о необходимости применения при рассмотрении настоящего дела части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которой в случае, если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

В обоснование приведенного довода административный истец ссылается на решения ФАС России о продлении сроков исполнения предписания от 26 декабря 2018 г. № СП/107200/18, выданного Комитету по тарифам и ценовой политике Ленинградской области в связи с выявленными нарушениями законодательства Российской Федерации при установлении

тарифов на услуги по передаче электрической энергии для Общества на 2016–2018 гг., в отсутствие ходатайств проверяемого лица и без проведения каких-либо контрольных (надзорных) мероприятий.

Между тем из материалов административного дела усматривается, что при принятии указанных решений пункты 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента ФАС России не применялись.

Следует отметить, что содержание оспариваемых положений отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования.

Таким образом, обстоятельств, свидетельствующих о том, что применение на практике пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента не соответствует их истолкованию, выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов, не установлено, в связи с чем оснований для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не имеется.

Необходимо также принять во внимание, что оспариваемые нормы регулируют вопросы, связанные с продлением сроков исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений, и не предусматривают в рамках контроля за исполнением предписаний установления ФАС России новых фактов нарушений, требующих проведения отдельной проверки.

Нормативного правового акта большей юридической силы, который устанавливал бы иные сроки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов), а также иной порядок продления этих сроков, не имеется.

Ссылаясь в апелляционной жалобе на то, что продление ФАС России сроков исполнения указанных предписаний в отсутствие ходатайств проверяемых лиц и без проведения каких-либо контрольных (надзорных) мероприятий противоречит как содержанию пунктов 3.56, 3.57, 3.58 Административного регламента, так и позициям Верховного Суда Российской Федерации, сформулированным им при рассмотрении различных споров, административный истец фактически выражает несогласие с решениями ФАС России о продлении сроков исполнения предписания от 26 декабря 2018 г. № СП/107200/18. Однако Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку названных решений в рамках настоящего административного дела, рассматриваемого в порядке абстрактного нормоконтроля.

При этом приведенные в апелляционной жалобе судебные постановления Верховного Суда Российской Федерации основаны на оценке фактических обстоятельств конкретных дел, не связанных с применением оспариваемых норм Административного регламента, вследствие чего ссылка на них административного истца является необоснованной.

Суд принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемых положений подробно мотивированы и

соответствуют обстоятельствам административного дела. Доводов, их опровергающих, апелляционная жалоба не содержит.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункты 3.56, 3.57 и 3.58 Административного регламента в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

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 или изменения 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 21 декабря 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «ЛОЭСК – Электрические сети Санкт-Петербурга и Ленинградской области» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.М. Рыженков