



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-702

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 октября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации Кириллова В.С.,  
судей Верховного Суда  
Российской Федерации Абакумовой И.Д.,  
Кузьмичева С.И.  
при секретаре Вознесенской Н.Г.  
с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 2 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, касающиеся государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в портах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1923,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1923 (далее также – Постановление № 1923) утверждены изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, касающиеся государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в портах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей (далее также – Изменения). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации»

(www.pravo.gov.ru) 4 января 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 13 января 2020 г., № 2 (часть I), ст. 175.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 Изменений из перечня услуг субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством (далее также – Перечень), утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 (далее также – Постановление № 293), исключены услуги по обеспечению лоцманской проводки судов, предоставлению причалов, обеспечению экологической безопасности в порту, погрузке и выгрузке грузов (кроме перевалки нефти и нефтепродуктов, поступающих в порты по нефтепроводам и нефтепродуктопроводам), хранению грузов, услуги буксиров и услуги по обслуживанию пассажиров.

Общество с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим подпункта «а» пункта 2 изменений в части исключения лоцманской деятельности из Перечня, ссылаясь на то, что оспариваемая норма противоречит положениям Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также нарушает его права и свободы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку лишает возможности участника товарного рынка проверить порядок ценообразования другим участником, что приводит к монополизации сферы деятельности. По мнению административного истца, услуги лоцманской проводки судов должны быть отнесены к услугам субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством.

Министерство транспорта Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Постановление № 1923 издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Соляников Ю.Г. поддержал заявленное требование.

Представитель Правительства Российской Федерации Кулахметова Е.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» Соляникова Ю.Г., возражения представителя Правительства Российской Федерации Кулахметовой Е.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А.,

полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5, пункте 1 статьи 23 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон «О естественных монополиях» согласно его статье 1 определяет правовые основы федеральной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации и направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий.

Частью третьей статьи 6 названного закона предусмотрено, что перечень товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы) на которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (работы, услуги), включающий основы ценообразования и правила государственного регулирования, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Проект оспариваемого постановления подготовлен Федеральной антимонопольной службой в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях», разделом XVII «Транспортные услуги» плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 гг., утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р, и доработан с учётом поручения заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Уварова А.К. (протокол от 19 августа 2019 г. № АУ-П9-21пр).

Положения 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» при издании Постановления № 1923 нарушены не были.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него

федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Приказом Федеральной антимонопольной службы от 10 ноября 2016 г. № 1585/16 введено государственное регулирование в деятельности ООО «ПОРТ-МАРКЕТ» в сфере оказания услуг в портах и (или) транспортных терминалах на территории Приморского края и Общество включено в реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль.

Приказом Федеральной антимонопольной службы от 13 июня 2017 г. № 781/17 «Об изменении регулирования деятельности лоцманских организаций в морских портах Российской Федерации» определено не применять ценовое регулирование на услуги по обеспечению лоцманской проводки судов в отношении в том числе ООО «ПОРТ-МАРКЕТ».

В соответствии с частью первой статьи 3 Федерального закона «О естественных монополиях» под естественной монополией понимается состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объёма производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров (абзац второй); субъектом естественной монополии является хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии (абзац третий).

Абзацем шестым пункта 1 статьи 4 Федерального закона «О естественных монополиях» услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах отнесены к видам деятельности субъектов естественных монополий.

Принадлежность хозяйствующего субъекта к субъектам естественных монополий определяется путём выявления факта осуществления им деятельности в сферах, обозначенных в статье 4 Федерального закона «О естественных монополиях», а также соответствия его признакам, указанным в статье 3 названного закона.

Из положений статей 17, 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статьи 86 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации следует, что к услугам в порту относятся в том числе услуги по обеспечению безопасности мореплавания, к которым относится лоцманская проводка.

Таким образом, хозяйствующие субъекты, занимающиеся лоцманской проводкой, осуществляют вид деятельности в сфере, указанной в статье 4 Федерального закона «О естественных монополиях», и потому на основании части 5 статьи 5 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ

«О защите конкуренции» они признаются занимающими доминирующее положение на товарном рынке, на котором обращаются услуги по лоцманской проводке, в границах морского порта.

Статьёй 6 Федерального закона «О естественных монополиях» определены методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий. При этом ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня, является только одним из методов регулирования.

Во исполнение части третьей статьи 6 приведённого федерального закона Правительство Российской Федерации Постановлением № 293 утвердило Перечень услуг субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством. В этот перечень в том числе были включены услуги по обеспечению лоцманской проводки судов (пункт 3).

С целью развития конкуренции Правительство Российской Федерации распоряжением от 16 августа 2018 г. № 1697-р утвердило план мероприятий («дорожную карту») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 гг.

Разделом XVII «Транспортные услуги» данного плана предусмотрено внесение изменений в Постановление № 293 о прекращении регулирования цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в морских портах в части следующих услуг: предоставление причалов, обеспечение лоцманской проводки судов, услуги буксиров, обеспечение экологической безопасности в порту, обслуживание пассажиров в морских терминалах, погрузка и выгрузка грузов, хранение грузов, за исключением указанных услуг в портах, переваливающих нефть и нефтепродукты, доставляемые по трубопроводной системе (пункт 9).

В целях реализации этого плана Постановлением № 1923 внесены соответствующие изменения в Постановление № 293, что повлекло с 12 января 2020 г. отмену государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на указанные услуги в морском порту, в том числе услуги по обеспечению лоцманской проводки судов (пункт 3), и возникновение у субъектов естественной монополии права самостоятельно устанавливать цены (тарифы) за эти услуги.

При этом при прекращении ценового регулирования указанной услуги, оказываемой субъектами естественных монополий, в отношении таких субъектов сохраняется предусмотренное государственное регулирование.

Таким образом, изъятие оспариваемым положением Постановления № 1923 из перечня услуг субъектов естественной монополии, цены (тарифы) на которые регулируются государством, услуг по обеспечению лоцманской проводки не порождает изъятие данной сферы деятельности из сфер деятельности субъектов естественной монополии, а лишь свидетельствует

об изменении государственного регулирования данной сферы деятельности субъектов естественной монополии.

Оспариваемый нормативный правовой акт соответствует правовым основам федеральной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации, предусмотренным Федеральным законом «О естественных монополиях», нормы которого направлены на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий (статья 1), а также принципам формирования и государственного регулирования тарифов и надбавок.

С учётом того, что подпункт «а» пункта 2 Изменений в оспариваемой административным истцом части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 2 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, касающиеся государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в портах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1923, 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

В.С. Кириллов

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации

И.Д. Абакумова

С.И. Кузьмичев