



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-486

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 января 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Тютина Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1923,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2024 г. по делу № АКПИ24-702, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» Соляникова Ю.Г., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Кулахметовой Е.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу

необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Правительство Российской Федерации постановлением от 27 декабря 2019 г. № 1923 (далее также – Постановление № 1923) утвердило 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 4 января 2020 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), и 13 января 2020 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 2.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 Изменений из перечня услуг субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством (далее также – Перечень), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 (далее – 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, ООО «ПОРТ-МАРКЕТ») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просило признать не действующим подпункт «а» пункта 2 Изменений в части, предусматривающей исключение из Перечня услуг по обеспечению лоцманской проводки судов. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемое положение противоречит нормам Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон 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» (далее – Закон о морских портах), нарушает его права и свободы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку лишает участника товарного рынка возможности проверить порядок ценообразования ставок лоцманского сбора за услуги по обеспечению лоцманской проводки судов, оказываемые другим участником этого товарного рынка, тем самым приводя к ограничению (устранению) конкуренции.

В административном исковом заявлении указано, что услуги по обеспечению лоцманской проводки судов должны быть отнесены к услугам субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, пояснив в письменных возражениях, что Постановление № 1923 принято в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «ПОРТ-МАРКЕТ» отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на правовую неопределенность оспариваемой нормы, влекущую ее произвольное толкование, в связи с чем она подлежит признанию недействующей.

В жалобе указано, что лоцманский сбор, являющийся одним из портовых сборов, взимаемых в морском порту и на подходах к нему, подлежит уплате за лоцманскую деятельность, отнесенную действующим законодательством к сфере деятельности субъектов естественных монополий. Соответственно, хозяйствующие субъекты, осуществляющие лоцманскую проводку судов, являются субъектами естественной монополии. При этом в результате внесения в Перечень оспариваемых изменений рынок лоцманских услуг фактически выведен за пределы регулируемого тарифами товарного рынка услуг субъектов естественных монополий, оказываемых в портах и, следовательно, не находится в состоянии естественной монополии.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что доводы административного истца не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда и не содержат правовых оснований для его отмены, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

Согласно пункту 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 правомерно исходил из того, что по данному административному делу такое основание для признания подпункта «а» пункта 2 Изменений не действующим в оспариваемой части отсутствует.

Как правильно установлено судом первой инстанции, в целях реализации положений части 3 статьи 6 Закона о естественных монополиях Правительством Российской Федерации издано Постановление № 293, которым утвержден перечень услуг субъектов естественных монополий в

морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством.

Постановлением № 1923 из данного перечня исключены услуги по обеспечению лоцманской проводки судов (подпункт «а» пункта 2 Изменений).

Предусмотренный Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 736 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» порядок принятия, опубликования и введения в действие указанных нормативных правовых актов соблюден и административным истцом не оспаривается.

Доводы апелляционной жалобы о том, что в результате внесения в Перечень изменений рынок лоцманских услуг фактически выведен за пределы регулируемого тарифами товарного рынка услуг субъектов естественных монополий, оказываемых в портах, однако лоцманская деятельность при этом отнесена действующим законодательством к сфере деятельности субъектов естественных монополий, не свидетельствуют о незаконности оспариваемого положения.

Приказом Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) от 10 ноября 2016 г. № 1585/16 было введено государственное регулирование деятельности в отношении Общества в сфере оказания услуг в портах и (или) транспортных терминалах на территории Приморского края и оно включено в реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль (подпункт 1.1 пункта 1, подпункт 2.1 пункта 2).

В соответствии с пунктом 1 приказа ФАС России от 13 июня 2017 г. № 781/17 «Об изменении регулирования деятельности лоцманских организаций в морских портах Российской Федерации» предписано не применять ценовое регулирование на услуги по обеспечению лоцманской проводки судов в отношении ООО «ПОРТ-МАРКЕТ».

Естественная монополия определяется как 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 объема 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. Субъект естественной монополии – хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии (часть 1 статьи 3 Закона о естественных монополиях).

В силу абзаца шестого пункта 1 статьи 4 названного закона к сферам деятельности субъектов естественных монополий отнесены услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах.

Как усматривается из положений статей 17, 19 Закона о морских портах, статей 85, 86 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, в морском порту и на подходах к нему оказываются услуги по обеспечению безопасности мореплавания, в том числе осуществляется лоцманская проводка судов; за оказание данных услуг взимается плата (портовые сборы, к которым отнесен, в частности, лоцманский сбор).

Частью 1 статьи 18 Закона о морских портах предусмотрено, что тарифы на услуги в морском порту, оказываемые субъектами естественных монополий, и правила применения таких тарифов устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях.

Исходя из содержания статьи 6 Закона о естественных монополиях ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня, является лишь одним из методов регулирования деятельности субъектов естественных монополий. При этом частью 3 указанной статьи полномочия по утверждению перечня товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы) на которые регулируются государством, делегированы Правительству Российской Федерации, осуществившему на основании данной нормы соответствующее правовое регулирование применительно к услугам субъектов естественных монополий в морских портах в Постановлении № 293. В Перечень, утвержденный этим постановлением, были включены в том числе услуги по обеспечению лоцманской проводки судов.

Постановлением № 1923 в названный нормативный правовой акт внесены изменения, повлекшие прекращение с 12 января 2020 г. государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на ряд услуг субъектов естественных монополий в морских портах, включая услугу по обеспечению лоцманской проводки судов, и возникновение у субъектов естественных монополий права самостоятельно устанавливать цены (тарифы) на эти услуги, что не противоречит Закону о естественных монополиях и Закону о морских портах.

Необходимо отметить, что действующим законодательством не предусмотрено обязательное установление государством цен (тарифов) или их предельного уровня на услуги по обеспечению лоцманской проводки судов. Вместе с тем при прекращении ценового регулирования указанной услуги, оказываемой субъектами естественных монополий, в отношении таких субъектов сохраняются государственное регулирование и контроль.

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что исключение оспариваемым положением из Перечня услуг по обеспечению лоцманской проводки судов не порождает изъятия данной сферы деятельности из сфер деятельности субъектов естественных монополий, а свидетельствует лишь об изменении ее государственного регулирования.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе о правовой неопределенности подпункта «а» пункта 2 Изменений его содержание

отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «а» пункта 2 Изменений в оспариваемой части не противоречит, 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 должным образом мотивировано, 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 15 октября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «ПОРТ-МАРКЕТ» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин