

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 400-ЭС14-2879

г. Москва

Дело № ВАС-7907/2013

15 октября 2014 г.

Резолютивная часть определения объявлена 08.10.2014.

Полный текст определения изготовлен 15.10.2014.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Кирейковой Г.Г.,

судей Зарубиной Е.Н. и Самуйлова С.В.,

рассмотрела 08.10.2014 в открытом судебном заседании кассационную жалобу (заявление) Федеральной антимонопольной службы на решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 по делу № ВАС-7907/2013 и материалы названного дела по заявлению закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» о признании недействующими Методических рекомендаций по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства, направленных письмом Федеральной антимонопольной службы от 26.12.2011 № ИА/48530.

В судебном заседании приняли участие представители:

от Федеральной антимонопольной службы – Алешин К.Н. (доверенность от 07.07.2014 № КА/27212/14) и Огневская Д.В. (доверенность от 02.06.2014 № ИА/22174/14);

от закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» – Воронова Н.В. (доверенность от 25.02.2013 № 78/1) и Кривошонок В.В. (доверенность от 06.09.2013 № 366/1).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., объяснения представителей Федеральной антимонопольной службы и закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР», Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

закрытое акционерное общество «АРГУС-СПЕКТР» (г. Санкт-Петербург; далее – общество) обратилось в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации с заявлением о признании Методических рекомендаций по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства, направленных письмом Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) от 26.12.2011 № ИА/48530 (далее – Рекомендации) недействующими как не соответствующих статье 2, части 4 статьи 3, статьям 8, 10, 11, 15, 16, 18, частям 1 и 2 статьи 19, статье 21, части 2 статьи 24, статьям 34, 35, 45, части 1 статьи 46, части 2 статьи 50, части 2 статьи 54, статье 55, части 3 статьи 56, статье 80 Конституции Российской Федерации, статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статьям 22 -25.6, 26, 36, 37, главе 9 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), статьям 15, 20, 21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», пункту 9 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Порядок № 763), пункту 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (далее – Правила № 1009).

К участию в деле привлечено Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России).

Решением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 (судьи Гвоздилина О.Ю., Кирюшина В.Г., Чистяков А.И.) Рекомендации признаны недействующими, как не имеющие юридической силы с момента их принятия.

Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.07.2014 № ВАС-9105/14 обществу отказано в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра названного решения в порядке надзора.

Заявление ФАС России о пересмотре решения от 24.06.2014 в порядке надзора, поданное 10.07.2014, не рассмотрено до упразднения Высшего

Арбитражного Суда Российской Федерации и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г. от 10.09.2014 передано с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В жалобе (заявлении) ФАС России указывает на ненормативный характер оспариваемого акта, а следовательно, на отсутствие необходимости в его регистрации и опубликовании, на неприменение судами Рекомендаций в качестве нормативного акта, а также на то, что права и законные интересы общества Рекомендациями не нарушены, поскольку оспариваемые им положения воспроизводят нормы Закона о защите конкуренции и Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 25.05.2012 № 340, и им не противоречат.

В отзыве общество поддерживает вывод подателя жалобы о незаконности принятого решения, но по иным основаниям. По мнению общества, суд уклонился от рассмотрения существа его доводов и неправомерно ограничился констатацией нарушения порядка регистрации и опубликования нормативного правового акта.

В письменных объяснениях Минюста России содержится согласие с выводами Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о нормативном характере оспариваемого акта и необходимости его регистрации и опубликования.

В судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации представители ФАС России поддержали доводы жалобы (заявления), а представители общества – доводы, содержащиеся в отзыве.

Минюст России своих представителей в судебное заседание не направил.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в жалобе (заявлении), отзыве общества и письменных объяснениях Минюста России, а также в объяснениях представителей ФАС России и общества, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения жалобы.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, проанализировав оспариваемые положения Рекомендаций (пункты 4.6, 5.2, 5.4, 5.11, 5.12), сделал вывод о том, что в них содержатся правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц.

Вопреки мнению ФАС России о том, что Рекомендации приняты в соответствии с Законом о защите конкуренции, суд первой инстанции посчитал, что названные положения Рекомендаций дополняют действующее законодательство о внеплановых проверках соблюдения антимонопольного законодательства.

Установив, что Рекомендации содержат положения нормативного

характера, и руководствуясь нормами главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела), частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, пунктом 10 Порядка № 763, пунктами 2 и 11 Правил № 1009, суд первой инстанции указал, что Рекомендации неправомерно изданы в форме письма, не направлены для регистрации в Минюст России и официально не опубликованы, а следовательно, являются недействующими с момента их принятия.

Судебная коллегия не находит оснований не согласиться с выводами суда первой инстанции, сделанными с соблюдением норм материального и процессуального права.

Довод ФАС России о том, что не имеется сведений о применении судами Рекомендаций в качестве нормативного акта, не влияет на обязанность суда принять по делу одно из решений, предусмотренных частью 2 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в редакции от 02.11.2013), не прекращая производства по делу.

Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в этой части соответствует и разъяснениям, содержащимся в пункте 6.2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

Ссылка общества на то, что суд первой инстанции уклонился от проверки оспариваемых положений Рекомендаций на предмет соответствия их законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, ограничившись установлением факта несоблюдения ФАС России требований к его регистрации и опубликованию, подлежит отклонению.

Как следует из части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации и пункта 10 Порядка № 763, нормативные акты, не прошедшие государственную регистрацию и (или) не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу. Такими актами не могут регулироваться соответствующие правоотношения независимо от их содержания.

Суд вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта, если установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (пункт 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»). Нарушение правил введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правил их опубликования, отнесено к таким основаниям.

При изложенных обстоятельствах судебная коллегия считает, что принятое Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации решение является законным и обоснованным и не подлежит отмене.

Руководствуясь статьями 291.13 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 по делу № ВАС-7907/2013 оставить без изменения, а кассационную жалобу Федеральной антимонопольной службы – без удовлетворения.

Определение вступает в законную силу со дня его вынесения.

Председательствующий

Г.Г. Кирейкова

Судьи

Е.Н. Зарубина

С.В. Самуйлов