

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 305-КГ14-684

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26.11.2014

Резолютивная часть определения объявлена 19.11.2014.

Полный текст определения изготовлен 26.11.2014.

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

председательствующего судьи Разумова И.В.,

судей Зарубиной Е.Н. и Шиловых О.Ю. –

рассмотрела в открытом судебном заседании жалобу (заявление) Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации о пересмотре в порядке надзора постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 27.05.2014 по делу № А40-98649/2013 Арбитражного суда города Москвы.

В заседании приняли участие представители:

от общества с ограниченной ответственностью «Антарес» – Панин И.М. (по доверенности от 12.10.2014), Тай Ю.В. (по доверенности от 07.11.2014 № 29), Ульянов В.Е. (по доверенности от 07.11.2014 № 28);

от общества с ограниченной ответственностью «Арктур» – Панин И.М. (по доверенности от 10.10.2014), Тай Ю.В. (по доверенности от 07.11.2014 № 35), Ульянов В.Е. (по доверенности от 07.11.2014 № 34);

от общества с ограниченной ответственностью «Интеграл» – Панин И.М. (по доверенности от 10.10.2014), Тай Ю.В. (по доверенности от 07.11.2014 № 34), Ульянов В.Е. (по доверенности от 07.11.2014 № 35);

от Государственной комиссии по радиочастотам при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – Лапина Ю.А. (по

доверенности от 19.05.2014 № НН-П15-8753), Щеглов Е.И. (по доверенности от 02.10.2014 № П12-5-12-363);

от Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – Щеглов Е.И. (по доверенности от 18.11.2014 № НН-П15-20632).

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Шиловых О.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

общество с ограниченной ответственностью «Антарес» (г. Москва, далее – общество «Антарес»), общество с ограниченной ответственностью «Арктур» (г. Москва, далее – общество «Арктур»), общество с ограниченной ответственностью «Интеграл» (г. Москва, далее – общество «Интеграл») обратились в Арбитражный суд города Москвы с заявлением к Государственной комиссии по радиочастотам при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Комиссия), Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минкомсвязь России) о признании недействительными пунктов 8, 9 и 10 решения Комиссии от 24.05.2013 № 13-06-9 об отказе в выделении полос радиочастот по заявкам №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549; обязанности Комиссии принять решение о выделении заявителям полос радиочастот по заявкам №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 25.12.2013 (судья Андриянова С.М.) в удовлетворении заявления отказано.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 05.03.2014 (судьи Румянцев П.В., Кольцова Н.Н., Мухин С.М.) решение от 25.12.2013 оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Московского округа постановлением от 27.05.2014 (судьи Воронина Е.Ю., Борзыкин М.В., Долгашева В.А.) отменил решение от 25.12.2013 и постановление от 05.03.2014, признал недействительными пункты 8, 9 и 10 решения Комиссии от 24.05.2013 № 13-18-06-9 об отказе в выделении полос радиочастот по заявкам №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549, обязал Комиссию принять решение о выделении заявителям полос радиочастот по заявкам №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549.

Минкомсвязь России 27.07.2014 обратилось в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре постановления от 27.05.2014 в порядке надзора, в котором просит его отменить, ссылаясь на существенные нарушения судом округа норм материального и процессуального

права, повлиявшие на исход дела, и оставить без изменения судебные акты первой и апелляционной инстанций.

По мнению Минкомсвязи России, суд округа, оценивший содержащиеся в заключениях Роскомнадзора от 26.04.2013, ФАС России от 26.04.2013 и Минобороны России (в/ч 21882) от 22.04.2013 мотивы, по которым перечисленные члены Комиссии возражали против выделения обществу «Антарес», обществу «Арктур» и обществу «Интеграл» испрашиваемых полос радиочастот, нарушил требования пункта 7 статьи 24 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи). Кроме того, Минкомсвязь России указывает на неправильное применение судом округа части 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку после выдачи перечисленных в решении Арбитражного суда города Москвы от 12.03.2013 по делу № А40-142787/12 положительных заключений федерального органа исполнительной власти в области связи, федерального органа исполнительной власти в области обороны и специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области правительственной связи и информации членами Комиссии в заключениях Роскомнадзора от 26.04.2013, ФАС России от 26.04.2013 и Минобороны России (в/ч 21882) от 22.04.2013 было выражено их отрицательное мнение по вопросу о выделении испрашиваемых обществом «Антарес», обществом «Арктур» и обществом «Интеграл» полос радиочастот, так что на момент проведения 24.05.2013 заседания Комиссии, на котором было принято оспариваемое заявителями решение № 13-18-06-9, имелось три отрицательных заключения о возможности выделения полос радиочастот.

На основании части 4 статьи 2 Федерального закона от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» заявление Минкомсвязи России передано в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации для рассмотрения в соответствии со статьей 273 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по правилам, установленным статьями 291.1 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 05.10.2014 (судья Шилов О.Ю.) заявление Минкомсвязи России с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Общество «Антарес», общество «Арктур» и общество «Интеграл» вопреки требованиям части 3 статьи 291.4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не направили в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации отзыв на заявление Минкомсвязи России в срок, обеспечивающий возможность ознакомления с отзывом до начала судебного заседания.

Представитель Минкомсвязи России и Комиссии в судебном заседании подтвердил доводы заявления и просил обжалуемый судебный акт отменить и оставить без изменения судебные акты первой и апелляционной инстанций.

Представители общества «Антарес», общества «Арктур» и общества «Интеграл» в судебном заседании не согласились с доводами Минкомсвязи России и просили обжалуемое постановление суда округа оставить без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении и в выступлении присутствующих в судебном заседании представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации считает, что постановление от 27.05.2014 подлежит отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами первой и апелляционной инстанций и усматривается из материалов дела, в мае-августе 2011 года общество «Антарес», общество «Арктур» и общество «Интеграл» подали в Комиссию заявки №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549 о выделении полос радиочастот 1900-1910/1980-1990 МГц и 1900-1920/1980-2000 МГц.

В июле-августе 2011 года заявки №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549 направлены Комиссией в федеральный орган исполнительной власти в области связи, в федеральный орган исполнительной власти в области обороны и в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области правительственной связи и информации для получения заключения.

Федеральный орган исполнительной власти в области обороны 29.09.2011 выдал положительное заключение по заявкам №№ 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549 и 07.12.2011 - по заявкам № 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области правительственной связи и информации 09.12.2011 выдал положительное заключение по заявкам №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265 и по заявкам №№ 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549.

Федеральный орган исполнительной власти в области связи 19.12.2011 выдал положительное заключение по заявкам №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265 и по заявкам №№ 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549.

Ссылаясь на непринятие Комиссией решения о выделении заявителям запрашиваемых полос радиочастот несмотря на наличие по состоянию на 19.12.2011 положительных заключений указанных членов Комиссии, общество «Антарес», общество «Арктур» и общество «Интеграл» обратились в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании действий (бездействия) Комиссии незаконными.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда города Москвы от 12.03.2013 по делу № А40-142787/12 признаны незаконными действия Комиссии по переносу рассмотрения заявок №№ 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549; признано незаконным бездействие Комиссии, выразившееся в

непринятии в установленные сроки решений о выделении полос радиочастот по указанным заявкам; на Комиссию возложена обязанность рассмотреть указанные заявки и принять по ним решение в течение 5 дней со дня вступления решения в законную силу.

Рассмотрев перечисленные заявки, Комиссия решением от 24.05.2013 № 13-18-06-9 отказала обществу «Антарес», обществу «Арктур» и обществу «Интеграл» в выделении полос радиочастот 1900-1920 МГц и 1980-2000 МГц по данным заявкам. При этом Комиссия основывалась на отрицательных заключениях о возможности выделения полос радиочастот, представленных следующими членами Комиссии: Роскомнадзором (от 26.04.2013), ФАС России (от 26.04.2013), Минобороны России (в/ч 21882) (от 22.04.2013).

Отказывая в удовлетворении настоящего заявления, суды первой и апелляционной инстанций, исследовав и оценив в соответствии с требованиями статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заключения Роскомнадзора от 26.04.2013, ФАС России от 26.04.2013 и Минобороны России (в/ч 21882) от 22.04.2013, пришли к выводу о том, что эти заключения подпадают под предусмотренное пунктом 7 статьи 24 Закона о связи основание для отказа в выделении пользователям радиочастотным спектром полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения.

Удовлетворяя заявление общества «Антарес», общества «Арктур» и общества «Интеграл», суд округа пришел к выводу о том, что те основания, по которым Роскомнадзор, ФАС России и Минобороны России возражали против удовлетворения спорных заявок, не входят в перечень оснований для отказа в выделении полос радиочастот, установленный пунктом 7 статьи 24 Закона о связи. Кроме того, сославшись на часть 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд округа указал, что наличие отрицательного заключения по спорным заявкам опровергается вступившим в законную силу решением Арбитражного суда города Москвы от 12.03.2013 по делу № А40-142787/12, которым установлен факт выдачи федеральным органом исполнительной власти в области связи, федеральным органом исполнительной власти в области обороны и специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области правительственной связи и информации в сентябре-декабре 2011 года положительных заключений по тем же заявкам общества «Антарес», общества «Арктур» и общества «Интеграл».

При этом судом округа не учтено следующее.

Из содержания обжалуемого постановления следует, что отклоняя ссылку судов первой и апелляционной инстанций на отрицательные заключения членов Комиссии, суд округа сослался на несоответствие содержащихся в заключениях Роскомнадзора, ФАС России и Минобороны России оснований тем основаниям, которые перечислены в пункте 7 статьи 24 Закона о связи. Данный вывод Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает ошибочным. В названной норме закона перечислены три основания для отказа:

несоответствие заявленной полосы радиочастот Таблице распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации;

несоответствие параметров излучения и приема заявленных радиоэлектронных средств требованиям, нормам и национальным стандартам в области обеспечения электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;

отрицательное заключение о возможности выделения полос радиочастот, представленное одним из членов Комиссии.

Вывод суда округа о том, что отрицательное заключение одного из членов Комиссии (абзац четвертый пункта 7) может быть представлено исключительно со ссылкой на несоответствие заявленной полосы указанной таблице (абзац второй пункта 7) либо на несоответствие параметров излучения и приема требованиям электромагнитной совместимости (абзац третий пункта 7) не основано на тексте данной нормы Закона о связи, в которой каждое из трех перечисленных обстоятельств является самостоятельным основанием для отказа в выделении пользователям полос радиочастот. Иной подход исключал бы необходимость отдельного упоминания в пункте 7 статьи 24 Закона о связи отрицательного заключения одного из членов Комиссии в качестве самостоятельного основания для такого отказа.

Поскольку судами первой и апелляционной инстанций исследовались содержащиеся в отрицательных заключениях Роскомнадзора, ФАС России и Минобороны России основания для отказа в выделении спорных полос радиочастот и эти основания были оценены в соответствии с требованиями статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а у суда округа в силу требований части 2 статьи 287 названного Кодекса отсутствовали основания и полномочия для переоценки указанных обстоятельств, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отклоняет ссылку представителя общества «Антарес», общества «Арктур» и общества «Интеграл» в судебном заседании на немотивированность этих заключений. Как установлено судами первой и апелляционной инстанций и усматривается из материалов дела, отрицательные заключения не носят произвольный характер, а обусловлены необходимостью обеспечения согласованности действий при решении технических задач использования радиочастотного спектра.

Довод представителя общества «Антарес», общества «Арктур» и общества «Интеграл» о том, что Порядком рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, переоформления решений и внесения в них изменений, утвержденного решением Комиссии от 20.12.2011 № 11-13-01 (далее – Порядок выделения полос) предусмотрено направление материалов радиочастотной заявки только в Минобороны России, Роскомнадзор и ФСО России, в связи с чем у судов первой и апелляционной инстанций отсутствовали основания для учета при отказе в удовлетворении настоящего заявления отрицательного заключения ФАС России, также отклоняется Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации как не основанный на норме пункта 18 названного Порядка, в которой, помимо трех

перечисленных, упоминаются и иные федеральные органы исполнительной власти, представленные в Комиссии. При этом Судебная коллегия учитывает, что при рассмотрении дела в судах нижестоящих инстанций общество «Антарес», общество «Арктур» и общество «Интеграл» не заявляли о несоответствии ФАС России критериям, предъявляемым в пункте 18 Порядка выделения полос к иным федеральным органам исполнительной власти.

Кроме того, отменяя постановления первой и апелляционной инстанций, суд округа в порядке части 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации сослался на вступившее в законную силу решение Арбитражного суда города Москвы от 12.03.2013 по делу № А40-142787/12, которым установлен факт выдачи по состоянию на 19.12.2011 положительных заключений по спорным заявкам федеральным органом исполнительной власти в области связи, федеральным органом исполнительной власти в области обороны и специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области правительственной связи и информации. Как указал суд округа, данный факт опровергает наличие отрицательных заключений Роскомнадзора, ФАС России и Минобороны России, принятых во внимание судами первой и апелляционной инстанций при отказе в удовлетворении настоящего заявления.

Данный вывод является ошибочным, поскольку наличие установленных по делу № А40-142787/12 предшествующих положительных заключений по спорным заявкам, само по себе, единственно в силу факта более ранней выдачи, не может ни опровергать наличие последующих отрицательных заключений по тем же заявкам, ни служить безусловным основанием недействительности или незаконности этих более поздних заключений.

Поскольку судами, рассматривавшими настоящее дело по существу, не установлено, что выдача отрицательных заключений Роскомнадзора, ФАС России и Минобороны России была обусловлена произвольным немотивированным пересмотром либо отменой положительных заключений, бывших предметом исследования по делу № А40-142787/12, исследование судами по настоящему делу имевшихся на день проведения заседания Комиссии 24.05.2013 заключений Роскомнадзора, ФАС России и Минобороны России не может рассматриваться как доказывание вновь обстоятельств, установленных решением по делу № А40-142787/12, а, следовательно, не может свидетельствовать о нарушении судами первой и апелляционной инстанций требований части 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Вопреки доводам представителя общества «Антарес», общества «Арктур» и общества «Интеграл», Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не усматривает в выводах судов первой и апелляционной инстанции по настоящему делу нарушающего требования правовой определенности пересмотра судебных актов, вынесенных по делу № А40-142787/12. Судебная коллегия не находит в решении от 25.12.2013 и постановлении от 05.03.2014 какой-либо иной (включая положительную) оценки действий Комиссии по неоднократному переносу рассмотрения спорных заявок и непринятия по ним

решений в установленные сроки исходя из имевшихся по состоянию на 19.12.2011 материалов. Признание судами первой и апелляционной инстанций по настоящему делу законности действий Комиссии по вынесению решения от 24.05.2013 № 13-06-9 не означает пересмотр решения по делу № А40-142787/12, которым признана незаконность действий (бездействия) Комиссии в 2011-2012 годах.

Ввиду того, что в судах нижестоящих инстанций при исследовании заключений Роскомнадзора, ФАС России и Минобороны России не была установлена противоправность действий Комиссии по получению этих заключений при проведении заседания 24.05.2013, а общество «Антарес», общество «Арктур» и общество «Интеграл» не обосновали в соответствии с требованиями статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации нарушение Комиссией требований к сроку действия положительных заключений по спорным заявкам, выданных в 2011 году, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не может принять ссылку представителя перечисленных обществ в судебном заседании на незаконность действий Комиссии, направленных «на преодоление вступившего в законную силу судебного акта», создание ею «правовой видимости законности отказа в выделении радиочастот».

Поскольку судом округа при вынесении постановления от 27.05.2014, отменившего решение от 25.12.2013 и постановление от 05.03.2014, допущены существенные нарушения норм материального права и норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможна защита охраняемых законом публичных интересов в области создания условий для развития российской инфраструктуры связи, обеспечения ее интеграции с международными сетями связи, а также обеспечение централизованного управления российскими радиочастотным ресурсом, постановление от 27.05.2014 подлежит отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с оставлением без изменения решения от 25.12.2013 и постановления от 05.03.2014.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 184, 291.13 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 27.05.2014 по делу № А40-98649/2013 Арбитражного суда города Москвы отменить.

Решение Арбитражного суда города Москвы от 25.12.2013, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 05.03.2014 по указанному делу оставить без изменения.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

И.В. Разумов

Судья

Е.Н. Зарубина

Судья

О.Ю. Шилохвост