ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Полномочия органов исполнительной власти и статус муниципального унитарного предприятия

В соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
№ 11390/09
Москва, 19 января 2010 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего — Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Андреева Е.И., Андреевой Т.К., Валявиной Е.Ю., Витрянского В.В., Вышняк Н.Г., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Козловой О.А., Маковской А.А., Никифорова С.Б., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л. —

рассмотрел заявление Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Краснодарского края от 18.12.2008 по делу № А32-23959/2008-4/402, постановления Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2009 и постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.07.2009 по тому же делу.

В заседании принял участие представитель заявителя — Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю — Плиев Р.Р.

Заслушав и обсудив доклад судьи Андреева Е.И., а также выступление представителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю, Президиум установил следующее.

Администрация города Сочи обратилась в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю (далее — антимонопольный орган) от 06.08.2008.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено муниципальное унитарное предприятие «Городской центр по земельно-имущественным отношениям».

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 283 26.04.10 19:29

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 18.12.2008 заявленное требование удовлетворено.

Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2009 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 03.07.2009 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре указанных судебных актов в порядке надзора антимонопольный орган просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении и выступлении представителя антимонопольного органа, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Постановлением главы города Сочи от 15.01.2002 № 22 создано муниципальное унитарное предприятие «Городской центр по земельно-имущественным отношениям» (далее — муниципальное унитарное предприятие, предприятие). Главой города Сочи 20.03.2002 принято постановление № 162 «О разграничении полномочий по вопросам управления и распоряжения земельно-имущественным комплексом города Сочи» (далее — постановление от 20.03.2002 № 162).

Комиссия антимонопольного органа, рассмотрев дело № 167, возбужденное по признакам нарушения антимонопольного законодательства, пришла к выводу о том, что пунктом 2.5 постановления от 20.03.2002 № 162 на муниципальное унитарное предприятие в нарушение действующего законодательства возложены функции органов власти.

Решением от 06.08.2008 антимонопольный орган признал наличие в действиях администрации города Сочи (далее — администрация города) нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта — муниципального унитарного предприятия — функциями и правами органов государственного контроля и надзора путем издания постановления от 20.03.2002 № 162. Администрации города выдано предписание от 13.08.2008, обязывающее прекратить нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, привести пункт 2.5 названного постановления в соответствие с антимонопольным законодательством.

Суд первой инстанции счел, что антимонопольный орган обжалуемым решением фактически признал несоответствующим законодательству постановление от 20.03.2002 № 162, являющееся нормативным правовым актом, чем допустил превышение своих полномочий, предоставленных статьей 23 Закона о защите конкуренции. Кроме того, суд пришел к выводу о том, что полномочия, предостав-

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 284 26.04.10 19:29

ленные муниципальному унитарному предприятию пунктом 2.5 постановления от 20.03.2002 № 162, не относятся к функциям органа местного самоуправления, в связи с чем администрацией города не допущено нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд с выводом суда первой инстанции о превышении антимонопольным органом своих полномочий не согласился, указав, что пунктом 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольному органу предоставлено право выдавать органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

Вместе с тем суд апелляционной инстанции указал, что неверный вывод суда первой инстанции о превышении антимонопольным органом своих полномочий не повлек принятия этим судом неправильного решения, так как переданные муниципальному унитарному предприятию функции носят служебный вспомогательный характер, их реализация предприятием направлена на создание условий, обеспечивающих администрации города возможность более оперативно и полно осуществлять свои полномочия как органа местного самоуправления.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа судебные акты судов первой и апелляционной инстанций по существу заявленного требования признал обоснованными.

Однако суды не учли следующего.

Согласно статье 23 Закона о защите конкуренции, определяющей полномочия антимонопольных органов, они вправе проводить проверку соблюдения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями; выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, их должностным лицам обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции; обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, нормативных правовых актов или ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Из содержания статьи 23 Закона о защите конкуренции следует, что этой нормой установлены альтернативные полномочия антимонопольного органа, каждое из которых он вправе использовать исходя из существа конкретного выявленного им нарушения требований Закона о защите конкуренции.

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 285 26.04.10 19:29

Термин «акт» используется в данной статье Закона о защите конкуренции в качестве общего понятия, включающего как нормативные правовые, так и ненормативные акты органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Антимонопольный орган, установив, что орган исполнительной власти изданием того или иного нормативного правового акта или ненормативного акта нарушил положения Закона о защите конкуренции, вправе на основании подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции выдать ему предписание об отмене или изменении этого акта либо на основании подпункта «а» пункта 6 части 1 статьи 23 названного Закона обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании его недействительным полностью или частично.

В этой связи вывод суда первой инстанции о превышении антимонопольным органом полномочий нельзя признать обоснованным.

Постановлением главы города Сочи от 15.01.2002 № 22 создано муниципальное унитарное предприятие и утвержден его устав, в соответствии с пунктами 1.3, 1.5 которого предприятие является коммерческой организацией, созданной для осуществления финансово-хозяйственной деятельности, юридическим лицом, имеющим самостоятельный баланс.

Исходя из положений Гражданского кодекса Российской Федерации (параграф 4 главы 4) и Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» муниципальное унитарное предприятие как коммерческая организация (хозяйствующий субъект) и самостоятельное юридическое лицо не может входить в структуру органов власти.

Согласно пункту 2.5 постановления от 20.03.2002 № 162 муниципальное унитарное предприятие, в частности, «осуществляет: участие в установленном порядке в приватизации земельных участков, которые находятся в муниципальной собственности; подготовку проектов постановлений главы города Сочи, администраций районов по вопросам предоставления и изъятия земель; выполнение работ по составлению и ведению списков плательщиков земельного налога и арендной платы за землю; ведение электронной карты состояния земель на территории города Сочи по поручению органов местного самоуправления; содержание и ведение муниципального земельного архива; подготовку и выдачу справок, содержащих земельно-кадастровую информацию, по поручению органов местного самоуправления; выполнение иных функций в области земельно-имущественных отношений...».

В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено федеральными законами.

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 286 26.04.10 19:29

Согласно статье 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся данные проекты.

Как следует из раздела 2 Положения о порядке подготовки правовых актов главы города Сочи, утвержденного постановлением от 06.02.2006 № 230, подготовка проектов актов администрации города в области земельно-имущественных отношений, проектов постановлений главы города Сочи, администраций районов по вопросам предоставления и изъятия земель является функцией администрации города Сочи.

Выполнение работ по составлению и ведению списков плательщиков земельного налога и арендной платы за землю является контрольной функцией органа власти, которая не может быть передана хозяйствующему субъекту.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела. Передача функции органа местного самоуправления по содержанию и ведению муниципального земельного архива законодательством не предусмотрена.

Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» определено, что кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости, предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, в том числе кадастровых справок, осуществляются федеральным органом исполнительной власти — органом кадастрового учета.

В связи с этим ведение электронной карты состояния земель на территории города Сочи, подготовка и выдача справок, содержащих земельно-кадастровую информацию, не могут осуществляться муниципальным унитарным предприятием — хозяйствующим субъектом.

Противоречит действующему законодательству наделение муниципального унитарного предприятия полномочиями на участие в приватизации земельных участков, которые находятся в муниципальной собственности.

Таким образом, предусмотренные в пункте 2.5 постановления от 20.03.2002 № 162 функции и полномочия в соответствии с действующим законодательством являются функциями и полномочиями органа местного самоуправления, органов государственного контроля и надзора и право на их осуществление предоставлено хозяйствующему субъекту — муниципальному унитарному предприятию — в нарушение закона.

Следовательно, пункт 2.5 постановления от 20.03.2002 № 162 в части, наделяющей хозяйствующий субъект функциями и правами органа местного самоуправления,

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 287 26.04.10 19:29

органов государственного контроля и надзора, не соответствует требованиям антимонопольного законодательства.

Исходя из изложенного оснований для признания недействительным решения антимонопольного органа от 06.08.2008 № 167 у судов не имелось.

При таких обстоятельствах оспариваемые судебные акты в силу пункта 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отмене как противоречащие закону и нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 3 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 18.12.2008 по делу № А32-23959/2008-4/402, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2009 и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.07.2009 по тому же делу отменить.

Администрации города Сочи в удовлетворении заявления о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю от 06.08.2008 отказать.

Председательствующий А.А. Иванов

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 288 26.04.10 19:29

Неуведомление налогового органа о привлечении к трудовой деятельности иностранного гражданина

Общество необоснованно привлечено к административной ответственности, установленной частью 3 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за неуведомление налогового органа о привлечении и использовании иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, без получения приглашения, поскольку уведомление налогового органа в таких случаях не требуется.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
№ 11773/09
Москва, 2 февраля 2010 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего — Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Амосова С.М., Андреевой Т.К., Вышняк Н.Г., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Исайчева В.Н., Козловой О.А., Маковской А.А., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Пановой И.В., Першутова А.Г., Юхнея М.Ф. —

рассмотрел заявление общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное объединение «ТехСтрой» о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Ростовской области от 16.12.2008 по делу № А53-21580/2008-С4-45, постановления Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2009 и постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.05.2009 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя — общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное объединение «ТехСтрой» — Минченкова Л.С.;

от Управления Федеральной миграционной службы по Ростовской области — Анкудинова А.Б.

Заслушав и обсудив доклад судьи Юхнея М.Ф., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Научно-производственное объединение «ТехСтрой» (далее — общество) обратилось в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управле-

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 289 26.04.10 19:29

ния Федеральной миграционной службы по Ростовской области (далее — управление) от 22.10.2008 о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), в виде взыскания 400 000 рублей штрафа.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 16.12.2008 обществу отказано в удовлетворении требования.

Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2009 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 19.05.2009 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре названных судебных актов в порядке надзора общество просит их отменить, ссылаясь на неправильное применение судами норм права, и принять новый судебный акт об удовлетворении его требования.

Проверив обоснованность доводов, содержащихся в заявлении и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Установив, что общество не уведомило налоговый орган о заключении договоров подряда с гражданами Украины, управление сделало вывод о нарушении обществом статьи 18 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон).

По этому факту управление 03.09.2008 составило протоколы об административном правонарушении и 22.10.2008 на их основании вынесло постановление о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 18.15 КоАП РФ.

Отказывая обществу в удовлетворении его заявления о признании незаконным и отмене указанного постановления управления, суды согласились с выводом управления о совершении обществом правонарушения и в связи с этим сочли обоснованным привлечение его к административной ответственности.

Между тем суды не учли следующего.

Частью 3 статьи 18.15 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неуведомление территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения в субъекте Российской Федерации, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 290 26.04.10 19:29

гражданина или лица без гражданства, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом.

Исходя из примечания № 1 к статье 18.15 КоАП РФ в целях данной статьи под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства.

Согласно подпункту 4 пункта 8 статьи 18 Закона работодатель или заказчик работ (услуг), пригласившие иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), обязаны уведомить налоговый орган по месту своего учета о привлечении и использовании такого работника.

Как следует из данного положения, Закон предусматривает уведомление работодателем или заказчиком работ налогового органа в случае приглашения ими иностранного гражданина в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности либо заключения с этим гражданином нового трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Исходя из пункта 1 статьи 2 Закона приглашение на въезд в Российскую Федерацию — документ, являющийся основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в случаях, определенных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Поскольку федеральными законами и международными договорами Российской Федерации для граждан Украины, с которыми общество заключило договоры подряда, обязанность получения приглашения для въезда в Российскую Федерацию не установлена, упомянутое положение подпункта 4 пункта 8 статьи 18 Закона, предусматривающее обязанность заказчика работ уведомлять налоговый орган о привлечении и использовании иностранных работников, не подлежало применению.

Особенности регулирования отношений, связанных с трудовой деятельностью иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, установлены статьей 13.1 Закона.

Согласно пункту 9 этой статьи Закона работодатели или заказчики работ (услуг) вправе привлекать и использовать для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу, без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но с обязательным уведомлением о таких привлечении и использовании территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и органа испол-

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 291 26.04.10 19:29

нительной власти, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Пунктом 2 действовавших на момент возникновения спорных отношений Правил подачи уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2006 № 798 (равно как и действующими в настоящее время Правилами подачи работодателем или заказчиком работ (услуг) уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2008 № 183) (далее —Правила), предписывалось работодателю или заказчику работ, заключившим трудовой и (или) гражданско-правовой договор с иностранным гражданином, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, уведомить территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина.

Требование об извещении налогового органа статьей 13.1 Закона и названными Правилами не установлено.

Из содержания писем Федеральной миграционной службы от 20.12.2007 № МС-1/9-25552 и Федеральной налоговой службы от 22.10.2008 № ШС-6-3/751 также следует, что при названных обстоятельствах уведомление налогового органа не требуется.

Таким образом, поскольку уведомление налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации граждан Украины в соответствии с федеральным законом не требовалось, общество необоснованно привлечено к административной ответственности.

Общество правомерно уведомило о привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан только управление как территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения (Управление государственной службы занятости населения Ростовской области).

Следовательно, обжалуемые судебные акты в силу пункта 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отмене как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 3 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 292 26.04.10 19:29

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Ростовской области от 16.12.2008 по делу № А53-21580/2008-С4-45, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2009 и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.05.2009 по тому же делу отменить.

Требование общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное объединение «ТехСтрой» удовлетворить.

Постановление Управления Федеральной миграционной службы по Ростовской области от 22.10.2008 о привлечении общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное объединение «ТехСтрой» к административной ответственности признать незаконным и отменить.

Председательствующий А.А. Иванов

Loaded: 25-04-2024 PMt 16:53:36
VAS-RF_ch2.indd 293 26.04.10 19:29