ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва **Дело № ГКПИ 01-1255**

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

Верховный Суд Российской Федерации в лице судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А.,

при секретаре Соловьёвой В.В.,

с участием прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федотовой А.В.,

рассмотрел в открытом судебном заседании 21 января 2002 г. гражданское дело по заявлению Захарченко В[redacted] А[redacted] о признании недействительными «Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства», утверждённых приказом Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 25 июля 1996 г. № 91.

Заслушав объяснения представителя заявителя Пермякова Ю.Е., представителей Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Калмыковой Е.В. и Куншиной Л.В., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Шестова М.Е., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федотовой А.В., полагавшей заявление оставить без удовлетворения, Верховный Суд Российской Федерации

УСТАНОВИЛ:

Захарченко В.А. обратился в суд с заявлением о признании недействительным нормативного правового акта, ссылаясь на то, что 25 июля 1996 года Приказом Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (далее - МАП РФ) от 25 июля 1996 г. № 91 утверждены Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства. 5 августа 1996 г. Приказ зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации за № 1143.

Правила МАП РФ, утвержденные приказом министерства, определяют порядок и сроки рассмотрения дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства и принятия по ним решений МАП РФ и его территориальными управлениями.

Заявитель считает указанный Приказ незаконным и подлежащим отмене по следующим основаниям.

В обжалуемом нормативном правовом акте устанавливаются правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, что не относится к компетенции органа исполнительной власти. Пунктом «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако, п. 2.10. Правил устанавливает права и обязанности сторон, участвующих в деле, в частности, право знакомиться с материалами дела со дня вынесения определения о возбуждении дела за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну; представлять доказательства; участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим лицом, участвующим в деле, в том числе экспертам и специалистам; заявлять ходатайства; давать устные и письменные объяснения Комиссии, т.е. права, установление которых возможно лишь в законодательном акте Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Из статьи 226 КоАП РСФСР также следует, что порядок производства по делам об административных правонарушениях должен определяться положениями кодекса об административных правонарушениях, иными законодательными актами, принятыми в соответствии с КоАП РСФСР. Ст. 1.1. Закона РФ от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» устанавливает, что «антимонопольное законодательство Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Закона, издаваемых в соответствии с ним федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений

Правительства Российской Федерации. Приказы министерств и ведомств, в том числе Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, не могут быть источником норм административного права.

Пункт 3.9. Правил предписывает взыскивать штрафы, налагаемые антимонопольными органами на коммерческие и некоммерческие организации за нарушения антимонопольного законодательства, в безакцептном порядке в тридцатидневный срок со дня вынесения постановления о взыскании штрафа. Между тем, в соответствии со ст. 854 ГК РФ списание денежных средств со счета без распоряжения клиента допускается лишь в случаях, установленных законом.

Пункт 6 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 19 апреля 1999 г. № 5 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с заключением, исполнением и расторжением договоров банковского счета» предписывает арбитражным судам при рассмотрении споров, касающихся бесспорного или безакцептного списания, принимать во внимание, что нормативными актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, принятыми до введения в действие части второй ГК РФ (1 марта 1996 года), и применяемыми на территории Российской Федерации постановлениями Правительства СССР по вопросам, которые согласно части второй ГК РФ могут регулироваться только федеральными законами, установлен бесспорный или безакцептный порядок списания денежных средств, указанные нормативные акты на основании статьи 4 Федерального закона "О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации" подлежат применению впредь до принятия соответствующего закона по данному вопросу.

Правилами, утвержденными Приказом МАП РФ от 25 июля 1996 г. № 91, незаконно, по мнению заявителя, устанавливается ответственность юридических лиц за нарушение требований антимонопольного законодательства.

Пункт 3.1. Правил устанавливает, что МАП РФ и его территориальные управления налагают штрафы на коммерческие и некоммерческие организации за следующие нарушения:

а) за неисполнение в срок предписаний антимонопольных органов;

б) за непредставление антимонопольным органам ходатайств и заявлений, предусмотренных статьями 17 и 18 Закона о конкуренции;

в) за неисполнение законных требований антимонопольных органов, предъявленных в соответствии с п. 3 ст. 17 и п. 4 ст. 18 Закона о конкуренции;

г) за непредставление в срок по требованию антимонопольных органов документов либо иной информации, подлежащей представлению в соответствии со статьями 17 и 18 Закона о конкуренции;

д) за предоставление антимонопольным органам недостоверных сведений.

Вместе с тем, КоАП РСФСР предусмотрены только два состава

правонарушений в области антимонопольного законодательства. Так, ст. 157.1 КоАП РСФСР устанавливает ответственность за непредставление сведений федеральному антимонопольному органу. Ст. 157.2 КоАП РСФСР устанавливает ответственность за неисполнение предписаний федерального антимонопольного органа.

Статьей 2 КоАП РСФСР установление административной ответственности отнесено к компетенции Российской Федерации. В соответствии со ст. 33 КоАП РСФСР взыскание за административное правонарушение налагается в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с КоАП РСФСР и другими актами об административных правонарушениях. Как следует из ст. 2 КоАП РСФСР, к другим актам об административных правонарушениях относятся законодательные акты Российской Федерации, не включенные в КоАП РСФСР.

Представитель заявителя в судебном заседании заявленные требования поддержал.

Представители Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Министерства юстиции Российской Федерации требования Захарченко В.А. считают необоснованными и просят его заявление оставить без удовлетворения.

Исследовав материалы дела, выслушав объяснения представителей заявителя и заинтересованных лиц, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федотовой А.В., полагавшей заявление Захарченко В.А. оставить без удовлетворения, Верховный Суд Российской Федерации оснований для удовлетворения заявления не усматривает.

При рассмотрении настоящего дела судом установлено, что Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утверждены приказом Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 25.07.1996 № 91, зарегистрированным Министерством юстиции Российской Федерации 05.08.1996 № 1143, и действуют в редакции приказов МАП России от 11.03.1999 № 71 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 20.04.1999 № 1761) и от 22.06.2000 № 469 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 19.09.2000 № 2384).

Правила о рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее - Правила) разработаны в соответствии с пунктом 3 статьи 27 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», который предусматривает, что порядок рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства определяется Правилами, утверждаемыми федеральным антимонопольным органом. Компетенция МАП России по этому вопросу установлена также подпунктом 2 пункта 7 Положения о Министерстве Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, утвержденного Постановлением Правительства

Российской Федерации от 12.07.1999 № 793. МАП России вправе рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях и налагать штрафы в случаях предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей, о рекламе и о естественных монополиях, утверждать правила рассмотрения указанных дел.

Взыскание штрафов, налагаемых антимонопольными органами на коммерческие и некоммерческие организации за нарушение антимонопольного законодательства в безакцептном порядке в тридцатидневный срок со дня вынесения постановления о взыскании штрафа производится в соответствии с пунктом 2 статьи 29 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Составы правонарушений в сфере антимонопольного законодательства, указанные в пункте 3.1. Правил, предусмотрены ст. 23 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Согласно абзацу третьему статьи 2 КоАП РСФСР положения этого Кодекса распространяются и на правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена законодательством, еще не включенным в КоАП РСФСР.

Обжалуемые заявителем Правила являются комплексным актом системы антимонопольного законодательства и в основном регулируют не вопросы административной ответственности, а вопросы организации работы комиссий МАП России по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства физическими и юридическими лицами (в том числе органами исполнительной власти и местного самоуправления и их должностными лицами). Согласно абзацу второму преамбулы Правил, этот акт определяет порядок и сроки рассмотрения дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства и приятия по ним решений МАП России и его территориальными управлениями.

В соответствии со ст.1 Закона РФ от 22 марта 1991 года N 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. Законов РФ от 24.06.1992 N 3119-1, от 15.07.1992 N 3310-1; Федеральных законов от 25.05.1995 N 83-ФЗ, от 06.05.1998 N 70-ФЗ, от 02.01.2000 N 3-ФЗ, от 30.12.2001 N 196-ФЗ) этот Закон определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков. Вместе с тем, статья 22.1 этого Закона устанавливает, что за виновные противоправные деяния, нарушающие антимонопольное законодательство, должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации или их руководители, а также граждане, в том

числе индивидуальные предприниматели, несут гражданско-правовую, административную либо уголовную ответственность.

Пунктом 2 ст. 5 Закона предусмотрены случаи, когда комиссией антимонопольного органа, созданной в соответствии с рассматриваемыми Правилами, запрещённые действия могут быть признаны правомерными и ненаказуемыми, если последствия этих действий влекут положительный эффект, превышающий негативные последствия для товарного рынка.

Из содержания этих норм Закона следует, что обжалуемые заявителем Правила нельзя рассматривать исключительно как часть системы административного законодательства. Это часть комплексного антимонопольного законодательства, основным элементом которого является специальный Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», которому должны соответствовать обжалуемые заявителем Правила.

Довод заявителя о том, что Правила не соответствуют п. "к" статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации во внимание судом быть принят не может, поскольку он выходит за рамки предмета спора по настоящему делу и заявлен без учёта правовой позиции, высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 16 ноября 2000 года № 237-0 «По запросу Арбитражного суда Костромской области о проверке конституционности положений абзаца третьего статьи 12 Закона Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»: "В соответствии со статьей 71 (пункт "ж") Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка, включающих вопросы единого экономического пространства и развития конкуренции относится к ведению Российской Федерации. Для проведения государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции приняты соответствующие федеральные законы и сформирована система федеральных органов исполнительной власти по контролю за их соблюдением. К таким федеральным законам относится и Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Таким образом, исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, антимонопольное регулирование относится к вопросам установления основ единого рынка Российской Федерации (пункт "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации), а не только к установлению норм административного права.

Согласно статьям 71 и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. К системе федерального законодательства, принятого в развитие пункта "ж" статьи 71 Конституции относится, в том числе

и Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

В соответствии с этим законом МАП России имело право принять обжалуемые Правила.

Преамбула Правил содержит в себе прямое указание на то, что они разработаны в соответствии с пунктом 3 статьи 27 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Указанный норма федерального закона предусматривает, что порядок рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства определяется Правилами, утверждаемыми федеральным антимонопольным органом.

Довод заявителя о том, что пункт 3.1 Правил неправомерно расширяет составы административных правонарушений является необоснованным.

Согласно ст.12 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» федеральный антимонопольный орган в числе прочего вправе принимать решения о наложении штрафов на коммерческие и некоммерческие организации и административных взысканий на их руководителей, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также на должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за нарушение антимонопольного законодательства, за исключением случаев нарушения установленного порядка ценообразования в соответствии с законодательством о естественных монополиях.

Полномочия по наложению антимонопольным органом административной ответственности в виде штрафов содержатся также в Положении о МАП России, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.99 № 793 и в Положении о территориальных управлениях МАП России, утвержденном приказом МАП России от 17.11.99 № 441.

В соответствии с составами правонарушений, предусмотренными статьями 157.1 и 157.2 КоАП антимонопольным органом реализуется механизм применения штрафных санкций к должностным лицам органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также хозяйствующего субъекта.

Вместе с тем, статьями 23 и 24 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» предусмотрены дополнительные составы правонарушений, за которые МАП России и его территориальные органы применяют штрафные санкции, причём не только к должностным лицам, но и к юридическим лицам, чего КоАП РСФСР не предусматривает.

Статья 23 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» устанавливает, что коммерческие и некоммерческие организации несут ответственность в виде штрафа за следующие нарушения:

неисполнение в срок предписания федерального антимонопольного органа (территориального органа) - в размере до 100 минимальных размеров оплаты труда за каждый день просрочки исполнения предписания, но не более 25 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

совершение действий (бездействие) в нарушение порядка, предусмотренного статьями 17 и 18 настоящего Закона, - в размере до 5 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

неисполнение законных требований федерального антимонопольного органа (территориального органа), предъявляемых в соответствии с пунктом 3 статьи 17 и пунктом 4 статьи 18 настоящего Закона, - в размере до 8 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

непредставление в срок по требованию федерального антимонопольного (территориального органа) документов, либо иной информации, подлежащей представлению в соответствии со статьями 17 и 18 настоящего закона, - в размере до 50 минимальных размеров оплаты труда за каждый день нарушения установленного срока, но не более 5 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

представление федеральному антимонопольном органу (территориальному органу) недостоверных сведений - в размере до 1 тысячи минимальных размеров оплаты труда;

нарушение установленного порядка представления сведений о своих аффилированных лицах при представлении информации на основании ходатайств и уведомлений, предусмотренных статьями 17 и 18 настоящего закона, - в размере до 5 тысяч минимальных размеров оплаты труда.

Кроме того, статья 24 Закона устанавливает, что руководители коммерческих и некоммерческих организаций, должностные лица федеральных органов. исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, индивидуальные предприниматели несут административную ответственность за следующие нарушения;

неисполнение в срок предписания федерального антимонопольного органа (территориального органа) - в виде предупреждения или штрафа в размере до 200 минимальных размеров оплаты труда;

воспрепятствование выполнению сотрудниками федерального антимонопольного органа (территориального органа) возложенных на них обязанностей - в виде предупреждения или штрафа в размере до 120 минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии с Законом РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» должностные лица, зарегистрировавшие коммерческие организации или их объединения (союзы или ассоциации) без согласия федерального антимонопольного органа (территориального органа) в случаях, предусмотренных статьей 17 настоящего Закона, несут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа в размере до 80 минимальных размеров оплаты труда.

Граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, виновные в непредставлении в срок по требованию федерального антимонопольного органа (территориального органа) документов либо иной информации, необходимой для осуществления его деятельности, в случаях, предусмотренных настоящим Законом, несут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа в размере до 80 минимальных размеров оплаты труда;

в совершении действий (бездействии), нарушающих порядок, предусмотренный статьями 17 и 18 настоящего Закона, несут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа в размере до 80 минимальных размеров оплаты труда в течение двух месяцев со дня обнаружения федеральным антимонопольным органом (территориальным органом) данного правонарушения; (в ред. Федерального закона от 06.05.1998 N 70-ФЗ)

в неисполнении законных требований федерального антимонопольного органа (территориального органа), предъявляемых в соответствии с пунктом 3 статьи 17 и пунктом 4 статьи 18 настоящего Закона, несут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа в размере до 100 минимальных размеров оплаты труда.

Руководители коммерческих и некоммерческих организаций, а также должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, виновные в повторном в течение года совершении действий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, несут уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством. В этих и некоторых других случаях, обобщенные антимонопольным органом материалы направляются в прокуратуру, и применяются нормы Уголовного кодекса Российской Федерации, что указывает на неправомерность отнесения антимонопольного законодательства исключительно к системе административного законодательства.

Таким образом, пункт 3.1 Правил не содержит, противоречащих Закону РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в частности его статьям 23 и 24, положений, применительно к определению составов нарушений антимонопольного законодательства, совершение которых наказывается штрафом.

Содержание пункта 3.9 Правил, предусматривающего, что штрафы, налагаемые антимонопольными органами на коммерческие и некоммерческие организации за нарушения антимонопольного законодательства, взыскиваются в безакцептном порядке в тридцатидневный срок со дня вынесения постановления о взыскании штрафа, соответствует статье 29 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в соответствии с которым штраф, наложенный федеральным антимонопольным органом (территориальным органом) на коммерческую или некоммерческую организацию, за исключением штрафа на индивидуального

предпринимателя, взыскивается в безакцептном порядке в 30-дневный срок со дня вынесения решения о его взыскании..

Ни ст. 29 Закона, ни пункт 3.9 Правил не регламентируют порядок реализации этой правовой нормы. В этой связи правомерна ссылка на ст. 12 Закона о конкуренции, которая предоставляет право МАП России разъяснять антимонопольное законодательство. Пользуясь этим правом и учитывая содержание постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.12.96 № 20-П «О проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» МАП России совместно с Департаментом судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации подготовило и направило своим территориальным управлениям Информационное письмо от 02.09.99 № ИЮ/6562 «О взыскании штрафов, наложенных антимонопольными органами».

По смыслу письма при отказе нарушителей антимонопольного законодательства от добровольного перечисления штрафов в федеральный бюджет антимонопольные органы обращаются в суд для принудительного взыскания штрафа. Вместе с тем, по делам, составы которых предусмотрены КоАП РСФСР, допускается взыскание штрафов через службу судебных приставов на основании постановлений антимонопольных органов в соответствии с Законом РФ «Об исполнительном производстве».

При указанных обстоятельствах, с учётом того, что нормы оспариваемого нормативного правового акта федеральному законодательству не противоречат, оснований для удовлетворения заявленных Захарченко В.А. требований не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 191-197, 239-7 ГПК РСФСР, Верховный Суд Российской Федерации

РЕШИЛ:

заявление Захарченко Владимира Александровича о признании недействительными «Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства», утверждённых приказом Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 25 июля 1996 г. № 91, оставить без удовлетворения.

Решение суда может быть обжаловано и опротестовано в кассационном порядке в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней.

