



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-973

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

26 февраля 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С. судей Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г. Кириллова В.С. при секретаре Гудковой Е.Ю. с участием прокурора Степановой Л.Е., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» о признании частично недействующими пунктов 12, 20 Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508, пункта 3.25 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 ноября 2012 г. № 711/12,

### установил:

согласно пункту 12 Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508 (далее – Правила), дело

может быть возбуждено Федеральной антимонопольной службой или ее территориальными органами по собственной инициативе при выявлении фактов, указывающих на признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также по представлению прокурора, обращению органа государственной власти или органа местного самоуправления, заявлению физического или юридического лица.

В соответствии с пунктом 20 Правил при наличии признаков нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела.

В силу пункта 3.25 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 ноября 2012 г. № 711/12 (далее – Административный регламент), основанием для возбуждения дела является выявление антимонопольным органом самостоятельно или при рассмотрении заявления, поступившего в антимонопольный орган, обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, если при этом не установлено обстоятельств, указанных в пунктах 3.19, 3.20, 3.21 Административного регламента.

Общество с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» (далее – ООО «Офтальма») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административными исковыми заявлениями о признании частично недействующими пунктов 12, 20 Правил, пункта 3.25 Административного регламента, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не соответствуют статьям 8<sup>3</sup>, 9–13, 14 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», статье 35<sup>1</sup> Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», примечанию к статье 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в той мере, в которой они допускают возбуждение антимонопольным органом по собственной инициативе дела о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе исключительно на основании результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом (наблюдения за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы) и без предварительного обязательного проведения внеплановой проверки, нарушают его права, свободы и законные интересы.

Как указывает административный истец, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю в отношении ООО «Офтальма» вынесены решение и предписание от 6 мая 2019 г. по делу № 026/05/24-69/2019 о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, постановление от 13 мая 2019 г. по делу об административном

правонарушении № 026/04/14.3-311/2019 о наложении штрафа в размере 200 000 руб. Дело о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе возбуждено антимонопольным органом по собственной инициативе, а не по представлению прокурора, обращению органа государственной власти или органа местного самоуправления, заявлению физического или юридического лица, по результатам осуществления государственного надзора в области рекламы, проводившегося в форме мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом. Антимонопольный орган не проводил проверку (документарную или выездную) в порядке статей 9–13, 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», при этом материалы возбужденного дела указывают на то, что вменяемые нарушения выявлены антимонопольным органом без взаимодействия с ООО «Офтальма».

По мнению административного истца, контрольные мероприятия, проводившиеся антимонопольным органом в отношении его, по своей правовой природе являлись не проверкой, а наблюдением за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы, предусмотренным пунктом 5 части 1 статьи 8<sup>3</sup> названного Федерального закона, и в силу требований частей 5, 6 указанной статьи в случае выявления в результате вышеуказанного наблюдения нарушений обязательных требований антимонопольный орган должен проводить внеплановую проверку по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 поименованного Федерального закона, а без проведения внеплановой проверки вправе лишь направить юридическому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований. Также полагает, что пункт 2 части 4 статьи 35<sup>1</sup> Федерального закона «О рекламе» не содержит каких-либо иных процессуальных последствий выявления нарушений в ходе наблюдения, кроме проведения внеплановой проверки, и не предоставляет возможности возбуждения дела на основании одних лишь результатов наблюдения. При этом в правоприменительной практике антимонопольного органа оспариваемые нормы толкуются именно как позволяющие возбуждать дела без проведения внеплановой проверки, то есть на основании одних лишь результатов наблюдения.

Административный истец ООО «Офтальма» извещен о времени и месте судебного разбирательства надлежащим образом, представил письменные объяснения, просил о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной антимонопольной службе (поручение от 26 декабря 2019 г. № КЧ-П13-11358).

Представители административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) Никитина Т.Е., Ларина В.В., заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) Абасов Д.Т. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемые положения нормативных правовых актов соответствуют

действующему законодательству и не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административных ответчиков Правительства Российской Федерации, ФАС России Никитиной Т.Е., Лариной В.В., заинтересованного лица Минюста России Абасова Д.Т., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В соответствии с частью 9 статьи 36 Федерального закона «О рекламе» рассмотрение антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение требований федерального законодателя Правительство Российской Федерации постановлением от 17 августа 2006 г. № 508 утвердило Правила (действуют в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2014 г. № 1428).

Оспариваемый нормативный правовой акт опубликован в «Российской газете» 23 августа 2006 г., Собрании законодательства Российской Федерации 28 августа 2006 г., № 35.

Правила устанавливают порядок рассмотрения Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе. Согласно пункту 12 Правил поводами для возбуждения дела антимонопольным органом могут быть как выявление самим антимонопольным органом фактов, указывающих на признаки нарушения законодательства, так и представление прокурора, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, заявление физического или юридического лица, что соответствует законодательству Российской Федерации о рекламе.

Регулируя вопросы государственного надзора в сфере рекламы, Федеральный закон «О рекламе» в части 2 статьи 36 предусматривает, что антимонопольный орган по собственной инициативе, представлению прокурора, обращениям органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также по заявлениям физических или юридических лиц

возбуждает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Предусмотренное пунктом 20 Правил право антимонопольного органа принимать решение о возбуждении дела соответствует пункту 2 части 1 статьи 33 Федерального закона «О рекламе», согласно которому антимонопольный орган, осуществляя государственный надзор, возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Если иное не установлено федеральными законами, регламент разрабатывается и утверждается органом государственного контроля (надзора), к сфере деятельности которого относится исполнение конкретного полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), предусмотренного федеральным законом, актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (пункт 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373).

В силу подпункта 5.3.1.1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, Федеральная антимонопольная служба осуществляет контроль за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), законодательства о государственном оборонном заказе, законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в пределах своей компетенции.

В развитие Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508, и на основании предоставленных полномочий приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 ноября 2012 г. № 711/12 принят Административный регламент (действует в редакции приказа Федеральной антимонопольной службы от 17 сентября 2015 г. № 846/15).

Административный регламент зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 27 мая 2013 г., регистрационный номер 28533, опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 1 июля 2013 г., № 26, размещен на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы ([www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru)).

Определяя состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, Административный регламент в пункте 3.25 предусматривает, что основанием для возбуждения дела является выявление обстоятельств, свидетельствующих

о наличии признаков нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Данные положения Административного регламента соответствуют законодательству Российской Федерации о рекламе и об административных правонарушениях.

Целью Федерального закона «О рекламе» является предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы (статья 1). Данный Федеральный закон в части 7 статьи 24 устанавливает особенности рекламы медицинских услуг и предусматривает, что реклама лекарственных препаратов, медицинских услуг, в том числе методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, медицинских изделий должна сопровождаться предупреждением о наличии противопоказаний к их применению и использованию, необходимости ознакомления с инструкцией по применению или получения консультации специалистов. В рекламе, распространяемой в радиопрограммах, продолжительность такого предупреждения должна составлять не менее чем три секунды, в рекламе, распространяемой в телепрограммах и при кино- и видеообслуживании, - не менее чем пять секунд и должно быть отведено не менее чем семь процентов площади кадра, а в рекламе, распространяемой другими способами, - не менее чем пять процентов рекламной площади (рекламного пространства).

Согласно части 1 статьи 36 названного Федерального закона антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, принимает по результатам рассмотрения таких дел решения и выдает предписания, предусмотренные данным Федеральным законом.

Антимонопольный орган возбуждает дело при выявлении фактов, указывающих на признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе (пункт 12 Правил).

Одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении согласно пункту 1 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативных правовых актов статьям 8<sup>3</sup>, 9–13, 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», статье 35<sup>1</sup> Федерального закона «О рекламе», примечанию к статье 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях основаны на ошибочном толковании норм материального права.

В соответствии с частью 2 статьи 35<sup>1</sup> Федерального закона «О рекламе» к отношениям, связанным с организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного надзора в сфере рекламы, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 3 – 6 данной статьи. Часть 4 названной статьи предусматривает основания для проведения внеплановой проверки, к которым относится мотивированное представление должностного лица антимонопольного органа по результатам анализа результатов наблюдения за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в антимонопольный орган обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, должностных лиц антимонопольного органа, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушения обязательных требований, что не исключает право антимонопольного органа возбуждать дело по признакам нарушения законодательства о рекламе без проведения внеплановых проверок.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

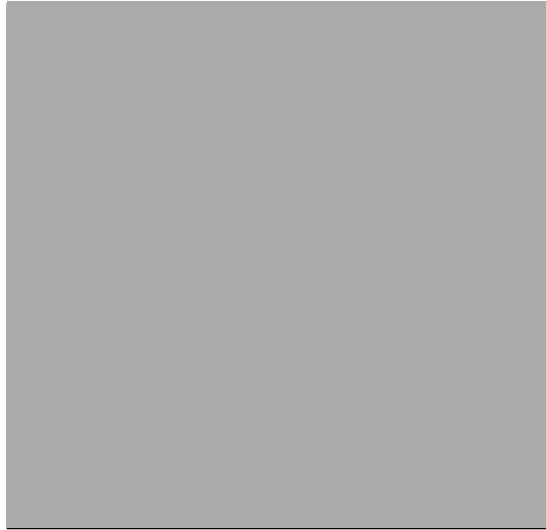
**решил:**

в удовлетворении административных исковых заявлений общества с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» о признании частично недействующими пунктов 12, 20 Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508, пункта 3.25 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 ноября 2012 г. № 711/12, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации



Н.С. Романенков

Ю.Г. Иваненко

В.С. Кириллов