По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции"

Определение · № 630-О · от 03.04.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
по запросу Администрации Краснодарского края о проверке
конституционности подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23
Федерального закона "О защите конкуренции"
город Санкт-Петербург 3 апреля 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,
заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Администрации Краснодарского края,
у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Администрация Краснодарского края оспаривает конституционность подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции", согласно которому антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 данной части, обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

Заявитель утверждает, что данное законоположение, предоставляя антимонопольному органу полномочие по выдаче органам исполнительной власти обязательных для исполнения предписаний об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 11 (часть 2), 72, 73, 76 (часть 4), 118 (части 1 и 2) и 120 (часть 2), поскольку:

нарушает принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, допуская сосредоточение в антимонопольном органе функций исполнительной и судебной власти;

умаляет самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении принадлежащих им полномочий, предоставляя антимонопольному органу возможность понуждения указанных органов к принятию нормативного правового акта, внесению изменений в акты, нарушающие антимонопольное законодательство, в форме дополнений, вплоть до изложения их в новой редакции;

препятствует полноценной реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и исключительного ведения субъектов Российской Федерации;

не соответствует общеправовому критерию определенности правовых норм, поскольку в системной связи с подпунктом "а" пункта 6 части 1 статьи 23 данного Федерального закона закрепляет право антимонопольного органа реализовать по своему усмотрению одно из предоставленных ему

альтернативных полномочий (выдача обязательного для исполнения предписания или обращение с иском, заявлением в арбитражный суд), не устанавливая при этом условия и пределы их реализации; не согласуется с судебным порядком признания актов органов исполнительной власти противоречащими требованиям федерального законодательства.
2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции (статья 8, часть 1); не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2); установление правовых основ единого рынка, включающих вопросы единого экономического пространства и развития конкуренции, относится к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "ж"). Из этих конституционных положений вытекает обязанность государства по поддержке конкуренции и пресечению монополистической деятельности, исполняя которую оно не должно отступать от требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципов осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий (статья 5, часть 3; статья 11, часть 2; статья 72; статья 73; статья 77, часть 1), отправления правосудия только судом (статья 118, часть 1).
Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 июля 2008 года N 10-П, государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) как государственно-властного института осуществляется федеральным законодателем в порядке реализации положений Конституции Российской Федерации, относящих к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (статья 71, пункт "г"), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1).
Федеральный законодатель, обладая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора).
3. Для проведения государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции федеральным законодателем в целях защиты прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью (хозяйствующих субъектов), приняты соответствующие федеральные законы и сформирована система федеральных органов исполнительной власти по контролю за их соблюдением.
К таким федеральным законам относится и Федеральный закон "О защите конкуренции", статья 22 которого, закрепляя функции антимонопольного органа, устанавливает, что он обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами,

хозяйствующими субъектами, физическими лицами, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов; выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения; предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами; осуществляет государственный контроль за экономической концентрацией, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, а также при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно статье 23 данного Федерального закона антимонопольному органу предоставлено полномочие по выдаче обязательных для исполнения предписаний, в том числе об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство (подпункт "а" пункта 3 части 1), которое направлено на обеспечение соблюдения предусмотренного частью 1 его статьи 15 и адресованного федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрета принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Реализация полномочия по выдаче предписаний об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, осуществляется антимонопольным органом в рамках административных процедур по правилам, предусмотренным главой 9 Федерального закона "О защите конкуренции", и представляет собой форму контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в системе органов исполнительной власти и административный способ защиты публичных интересов позволяющие оперативно реагировать на акты федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных указанных в законе органов и организаций в целях исключения положений, нарушающих антимонопольное законодательство.

При этом сами по себе предписания антимонопольного органа об отмене или изменении нарушающих антимонопольное законодательство актов силой принудительного исполнения не обладают, а преследуют цель понудить соответствующие органы (организации) и их должностных лиц исполнить содержащиеся в них требования прежде всего в добровольном порядке в условиях, когда полномочиями самостоятельно признавать недействительными (недействующими) такие акты антимонопольные органы не наделены (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2000 года N 237-О).

Соответственно, акты (их отдельные положения) федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных указанных в законе органов или организаций, в отношении которых антимонопольными органами выданы предписания об отмене (изменении), утрачивают силу только по решению принявшего их органа или по решению суда, принятому по заявлению антимонопольного органа (подпункт "а" пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции").

3.1. Из содержания подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите

конкуренции" следует, что антимонопольный орган вправе выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и иным указанным в законе органам или организациям обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении как индивидуальных (ненормативных), так и нормативных актов, нарушающих антимонопольное законодательство.
При этом предписание об изменении нормативного акта, нарушающего антимонопольное законодательство, может использоваться антимонопольным органом только в целях исключения из такого акта не соответствующих антимонопольному законодательству положений и не должно содержать требований о внесении в него дополнений, что, в частности, подтверждается положением подпункта "а" пункта 6 части 1 статьи 23 данного Федерального закона, наделяющим антимонопольный орган правом обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительными полностью или частично нормативных правовых актов соответствующих органов или организаций.
Иное означало бы неправомерное вмешательство антимонопольного органа в компетенцию органов или организаций, принявших нормативный акт и обладающих правом по своему усмотрению определять способы (варианты) изменения содержащихся в таком акте положений, включая устранение имеющихся в нем пробелов, в целях приведения в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства, а применительно к муниципальным нормативным правовым актам свидетельствовало бы также об отступлении от гарантированной Конституцией Российской Федерации (статья 12) самостоятельности местного самоуправления.
3.2. В соответствии со статьей 51 Федерального закона "О защите конкуренции" предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе содержащее требование об отмене или изменении акта, противоречащего антимонопольному законодательству, подлежит исполнению в установленный им срок; антимонопольный орган осуществляет контроль за исполнением выданных предписаний (часть 1); неисполнение в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность (часть 2); под неисполнением в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства понимается исполнение предписания частично в указанный этим предписанием срок или уклонение от его исполнения (часть 4).
Вместе с тем статья 52 данного Федерального закона устанавливает, что решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания (часть 1); в случае принятия заявления об обжаловании предписания к производству арбитражного суда исполнение предписания антимонопольного органа приостанавливается до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу (часть 2).
Следовательно, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные указанные в законе органы и организации, в отношении которых антимонопольным органом выдано предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, не лишены возможности в судебном порядке оспорить правомерность такого предписания.
3.3. Согласно подпункту "а" пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" антимонопольный орган наделен правом обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, 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, иных осуществляющих

функции указанных органов органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.
Предоставление антимонопольному органу упомянутых полномочий направлено на то, чтобы обеспечить исключение из актов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных указанных в законе органов или организаций положений, нарушающих антимонопольное законодательство, в судебном порядке в случае, когда выданное антимонопольным органом предписание об отмене или изменении таких актов не исполняется данными органами в добровольном порядке. Из этого исходит и Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 30 июня 2008 года N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства" разъяснил, что право антимонопольного органа обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о понуждении к исполнению своих решений и предписаний (подпункт "и" пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции") с учетом положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не может рассматриваться как предоставляющее указанному органу возможность заявлять требования о подтверждении законности своего решения и (или) о выдаче исполнительного листа; это право предполагает в случае неисполнения лицом выданного ему предписания помимо привлечения данного лица к административной ответственности право антимонопольного органа обратиться в арбитражный суд с самостоятельным требованием к нарушителю, связанным с исполнением решения и направленным на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства, в рамках полномочий антимонопольного органа, определенных пунктом 6 части 1 статьи 23 данного Федерального закона (пункт 23).
Вместе с тем наделение антимонопольного органа наряду с полномочием по выдаче предписаний об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, правом обращения в арбитражный суд с исками, заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично таких актов позволяет антимонопольному органу в каждом конкретном случае нарушения антимонопольного законодательства актами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных указанных в законе органов и организаций избрать наиболее оптимальный способ реагирования на такие акты, принимая во внимание степень (масштаб) их влияния на участников экономических отношений, характер возможных последствий и другие обстоятельства.
Кроме того, следует учитывать, что, по смыслу подпункта "а" пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" во взаимосвязи с подпунктом "а" пункта 3 части 1 той же статьи, акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, нарушающие антимонопольное законодательство, могут быть оспорены антимонопольным органом исключительно в судебном порядке.
4. Таким образом, положение подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" в системе действующего правового регулирования направлено на защиту конкурентной среды, гражданских прав хозяйствующих субъектов, позволяет оперативно добиваться устранения нарушений антимонопольного законодательства, отвечает критерию определенности правовых норм и, устанавливая контрольные полномочия антимонопольных органов, реализуемые в рамках административных процедур, не наделяет их функциями органов судебной власти, не умаляет самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не противоречит принципу осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.
Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации" основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемой нормы. Поскольку такая неопределенность в вопросе о соответствии подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" статьям 10, 11 (часть 2), 72, 73, 76 (часть 4), 118 (части 1 и 2) и 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации отсутствует, запрос Администрации Краснодарского края не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать запрос Администрации Краснодарского края не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
N 630-О