

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 4.1-2, части 6 статьи 4.5, пункта 7 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьи 41-1, частей 1 и 11 статьи 51-2 Федерального закона "О защите конкуренции" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Стратегия"

Статья 51.2. Федерального закона "О защите конкуренции" , в частности, определяет основания для пересмотра решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства (часть 2); регламентирует порядок и сроки подачи лицами, участвующими в деле, заявления о пересмотре принятого решения о нарушении антимонопольн

И хотя указанные положения Федерального закона "О защите конкуренции" в целом содержат относительно подробное регулирование различных аспектов пересмотра решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам, ни в этой статье, ни в других нормах данного Федерального закона не получили однозначного разрешения вопросы, в частности, связанные с датой утраты юридической силы первоначальным решением комиссии о нарушении антимонопольного законодательства в случае его пересмотра; предельными (пресекательными) сроками подачи лицами, участвовавшими в деле, заявления о пересмотре решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым (или) вновь открывшимся обстоятельствам после его принятия; допустимостью ухудшения положения субъекта предпринимательской деятельности в результате пересмотра решения комиссии по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам. Отмеченная незавершенность рассматриваемого правового института проявляется не только при применении антимонопольного законодательства, но и при привлечении к административной ответственности за его нарушение. Поскольку в развитие положений статей 72 (пункт "к" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации пункты 1 и 4 части 1 статьи 1.3 КоАП Российской Федерации предусматривают, что к федеральному ведению в области законодательства об административных правонарушениях относятся, кроме прочего, установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, а также порядка производства по делам об административных правонарушениях, это с учетом части 1 статьи 1.1 названного Кодекса означает необходимость сосредоточения соответствующего законодательного регулирования исключительно в его рамках. Следовательно, и в тех случаях, когда производство по делу об административном правонарушении может начаться только после вступления в силу решения компетентного органа (комиссии), оно должно осуществляться по правилам данного Кодекса , включающим срок давности привлечения к административной ответственности, не допуская их подмены нормативными актами, предназначенными для иных видов юрисдикционного производства, в том числе по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к срокам давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные его статьями 14.9, 14.9 1 , 14.31, 14.32, 14.33 и 14.40, устанавливает, что такой срок составляет один год и исчисляется со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации (части 1 и 6 статьи 4.5). Вместе с тем названный Кодекс предметно не определяет последствия пересмотра комиссией антимонопольного органа ранее принятого решения о нарушении антимонопольного законодательства для производства по делу об административном правонарушении, возбужденному на основании первоначального решения комиссии антимонопольного органа. Кроме того, из его положений едва ли возможно однозначно заключить, в какой момент

первоначально принятое комиссией решение о нарушении антимонопольного законодательства в случае удовлетворения заявления о его пересмотре по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам утрачивает силу, т.е. становится недействительным; какое значение имеет дата принятия (изготовления в полном объеме) такого решения комиссии о нарушении антимонопольного законодательства в случае его пересмотра по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам для исчисления срока давности привлечения к административной ответственности; должен ли субъект административной юрисдикции, осуществляющий производство по делу об административном правонарушении, прекратить его за отсутствием события административного правонарушения в случае пересмотра решения комиссии по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Так, в деле заявителя и антимонопольные органы, и арбитражные суды пришли к выводу, что срок давности привлечения к административной ответственности необходимо исчислять не со дня вступления в силу первоначального решения комиссии антимонопольного органа по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а со дня его пересмотра по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам. Более того, Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре от 25 апреля 2025 года прямо указывал, что если в результате пересмотра своего решения комиссия антимонопольного органа придет к выводу о наличии нарушения антимонопольного законодательства, то уже вновь принятое решение будет являться основанием для возбуждения дела об административном правонарушении. Прежнее же решение комиссии не может свидетельствовать о наличии или отсутствии состава административного правонарушения, а возбужденное на его основании дело об административном правонарушении подлежит прекращению. Срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства должен исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым факт нарушения антимонопольного законодательства установлен надлежащим образом в результате пересмотра дела (пункт 24).

Однако впоследствии Обзором судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2025), утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 декабря 2025 года, пункт 24 был исключен из Обзора от 25 апреля 2025 года, что фактически свидетельствует о признании неопределенности правового регулирования срока давности привлечения к административной ответственности в случае, когда при пересмотре комиссией антимонопольного органа своего первоначального решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства оно признается недействительным и выносится новое решение, подтверждающее наличие в действиях одного и того же лица того же самого нарушения антимонопольного законодательства. Конституционная неприемлемость действующего законодательного регулирования привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства усугубляется еще и тем, что пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации директивно относит к числу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи названного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела. Это положение, по сути, выражает применительно к административно-деликтному законодательству требование недопустимости повторного осуждения за одно и то же преступление, получившее закрепление в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку повторное привлечение лица к одному и тому же виду ответственности за одно и то же деяние, вопреки принципу *non bis in idem*, приводило бы к наказанию в отсутствие правонарушения, что недопустимо в правовом государстве (постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2013 года № 6-П , от 10 февраля 2017 года № 2-П , от 17 мая 2023 года № 24-П , от 14 ноября 2025 года № 38-П и др.).

Несмотря на то что заявитель не был - вопреки запрету, закрепленному в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, - повторно подвергнут наказанию за административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 14.33 КоАП Российской Федерации , за одно и то же нарушение антимонопольного законодательства, тем не менее применение к нему административной ответственности имело место при неотмененном постановлении о прекращении административно-деликтного производства, возбужденного на основании первоначального решения комиссии антимонопольного органа. Это во многом обесмысливает соответствующий запрет, поскольку в указанном случае лицо подвергается повторному административному преследованию за нарушение антимонопольного законодательства при наличии не признанного незаконным постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, вынесенного в связи с тем же противоправным деянием (действием, бездействием). Возможность же привлечения одного и того же лица к административной ответственности за то же самое нарушение антимонопольного законодательства в ситуации сохранения в силе постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении означает противоречие не только требованию конституционной законности административного принуждения в правовом государстве, но и принципу *non bis in idem*.

С учетом того, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает приостановления течения срока давности привлечения к административной ответственности в случае пересмотра комиссией антимонопольного органа решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам - когда такое решение явилось поводом для возбуждения дела об административном правонарушении, - предполагается императивность следования пункту 7 части 1 статьи 24.5 названного Кодекса , чем порождается неопределенность относительно прекращения административно-деликтного производства, тем более если вновь принятым комиссией решением будет подтверждено то же самое нарушение антимонопольного законодательства действиями (бездействием) привлекаемого к ответственности лица.

При таких обстоятельствах, которые имели место в деле ООО "Стратегия", повторное возбуждение в отношении него производства по делу об административном правонарушении, когда оно уже было прекращено в связи с пересмотром комиссией антимонопольного органа первоначального решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, расходится не только с пунктом 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации , но и со статьями 50 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, предполагающими в их взаимосвязи запрет повторного привлечения к административной ответственности за одно и то же деяние, производство по которому прекращено в связи с отсутствием события правонарушения.

5. Отсутствие надлежащего нормативного обеспечения ставит субъектов правоотношений в положение недопустимой юридической неопределенности относительно их прав и обязанностей, что свидетельствует о неконституционности правового регулирования, влекущего в правовом государстве, где все равны перед законом и судом, противоречивое правоприменение, и не согласуется со статьями 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 75 1 Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П , от 16 июля 2018 года № 32-П , от 13 мая 2021 года № 18-П и др.).

В соответствии с правовой позицией, неоднократно подтвержденной Конституционным Судом Российской Федерации, принципы правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленные в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, определяют общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего немыслимо ее единообразное понимание и

применение. Неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования, тем более если они сопряжены с его пробельностью, препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают неограниченное усмотрение в процессе правоприменения, ведут к произволу, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод. Поэтому одного лишь нарушения требования определенности правовой нормы, вызываемого в том числе ее недосказанностью, порождающей возможность произвольного толкования такой нормы правоприменителем, достаточно для признания этой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 16 ноября 2018 года № 43-П, от 23 января 2020 года № 4-П, от 18 октября 2022 года № 44-П, от 25 декабря 2025 года № 50-П и др.).

Сказанное в полной мере распространяется и на Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, неоднозначность которого в отношении исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности в случае пересмотра по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам комиссией антимонопольного органа решения о нарушении антимонопольного законодательства, на основании которого было возбуждено дело об административном правонарушении (равно как и в отношении последствий такого пересмотра для производства по делу об административном правонарушении, в том числе необходимости его прекращения), приводит к неустранимой даже с помощью судебного толкования неопределенности действующего правового регулирования и непредсказуемости его применения, не позволяющим предпринимателям с достаточной полнотой предвидеть юридические последствия своих действий (бездействия).

Соответственно, без устранения выявленной правовой неопределенности оспариваемых законоположений при привлечении к административной ответственности невозможно рассчитывать на обеспечение баланса эффективности и неотвратимости последней, с одной стороны, и соразмерности и справедливости ее применения - с другой.

Таким образом, часть 6 статьи 4.5, пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, а также части 1 и 11 статьи 51 2 Федерального закона "О защите конкуренции" не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 15 (часть 2), 19 (часть 1), 45 (часть 1), 50 (часть 1), 55 (часть 3) и 75 1, в той мере, в какой они - по своему буквальному смыслу и смыслу, приданному им судебным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, - в силу присущей им неопределенности не исключают противоречивого применения правил исчисления срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства при пересмотре по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам решения комиссии антимонопольного органа, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, а также произвольного прекращения производства по делу об административном правонарушении в случае указанного пересмотра, если его результатом является подтверждение первоначального решения комиссии.

Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ее положениях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации - внести в действующее правовое регулирование привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Определяя последствия пересмотра по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам решения комиссии антимонопольного органа, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, в том числе в аспекте исчисления срока давности привлечения к административной ответственности, законодатель не лишен возможности - приняв во внимание правовую позицию, сформулированную Конституционным Судом Российской Федерации применительно к вопросу о недопустимости злоупотребления правом не быть привлеченным к

налоговой ответственности по истечении срока давности путем неправомерного противодействия осуществлению налогового контроля и затягивания хода контрольных мероприятий (Постановление от 14 июля 2005 года № 9-П), - установить дифференцированное правовое регулирование, которое не позволило бы допустить использование положений о сроках давности привлечения к административной ответственности вопреки их предназначению и конституционным принципам юридической ответственности.

В соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает следующий порядок применения части 6 статьи 4.5, пункта 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, а также частей 1 и 11 статьи 51.2 Федерального закона "О защите конкуренции" впредь до внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений: срок давности привлечения к административной ответственности при пересмотре решения комиссии антимонопольного органа по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам исчисляется со дня вступления в силу первоначального решения комиссии антимонопольного органа о нарушении антимонопольного законодательства, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, если результатом указанного пересмотра является подтверждение установленного таким решением комиссии того же самого нарушения действиями (бездействием) одного и того же лица;

при пересмотре комиссией антимонопольного органа по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, производство по делу об административном правонарушении не подлежит прекращению, за исключением случая, когда по итогам указанного пересмотра комиссия придет к выводу об отсутствии ранее установленного нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) соответствующего лица; при этом постановление о привлечении к административной ответственности не выносится до вступления в силу решения комиссии, принятого по итогам указанного пересмотра.

Конституционный Суд Российской Федерации также полагает необходимым указать, что, поскольку часть 6 статьи 4.5 и пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации непосредственно сами по себе не являются основанием для привлечения граждан или юридических лиц к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, признание их настоящим Постановлением неконституционными не влечет за собой наступление последствий, указанных в пункте 6 части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть 6 статьи 4.5, пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, а также части 1 и 11 статьи 51.2 Федерального закона "О защите конкуренции" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 15 (часть 2), 19 (часть 1), 45 (часть 1), 50 (часть 1), 55 (часть 3) и 75.1, в той мере, в какой они - по своему буквальному смыслу и смыслу, приданному им судебным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, - в силу присущей им неопределенности не исключают противоречивого применения правил исчисления срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства при пересмотре по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам решения комиссии антимонопольного органа, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, а также произвольного прекращения производства по делу об административном правонарушении в случае указанного пересмотра, если его результатом является

подтверждение первоначального решения комиссии.

2. Федеральному законодателю надлежит исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ее положениях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации внести в действующее правовое регулирование привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование соответствующих изменений при привлечении к административной ответственности в случае пересмотра комиссией антимонопольного органа по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предполагается, что: срок давности привлечения к административной ответственности при пересмотре решения комиссии антимонопольного органа по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам исчисляется со дня вступления в силу первоначального решения комиссии антимонопольного органа о нарушении антимонопольного законодательства, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, если результатом указанного пересмотра является подтверждение установленного таким решением комиссии того же самого нарушения действиями (бездействием) одного и того же лица; при пересмотре комиссией антимонопольного органа по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, производство по делу об административном правонарушении не подлежит прекращению, за исключением случая, когда по итогам указанного пересмотра комиссия придет к выводу об отсутствии ранее установленного нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) соответствующего лица; при этом постановление о привлечении к административной ответственности не выносится до вступления в силу решения комиссии, принятого по итогам указанного пересмотра.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности части 2 статьи 4.1 2 КоАП Российской Федерации и статьи 41 1 Федерального закона "О защите конкуренции" .

5. Судебные акты, вынесенные по делу общества с ограниченной ответственностью "Стратегия" на основании части 6 статьи 4.5, пункта 7 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации , а также частей 1 и 11 статьи 51 2 Федерального закона "О защите конкуренции" , подлежат пересмотру в установленном порядке.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации
№ 29-П