

По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции" в связи с жалобами ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Нижнекамскнефтехим"

Постановление · № 11-П · от 24.06.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции" в связи с жалобами ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Нижнекамскнефтехим"

город Санкт-Петербург 24 июня 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи

Ю.М.Данилова, судей В.Д.Зорькина, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова,

с участием представителей ОАО "Газэнергосеть" - адвокатов П.А.Посашкова и С.Э.Цыганкова,

представителей ОАО "Нижнекамскнефтехим" - адвокатов Э.А.Гатауллина, М.Г.Раскина и

А.Р.Султанова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде

Российской Федерации А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Нижнекамскнефтехим".

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.И.Клеандрова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - И.М.Стрелова, от Генерального прокурора Российской Федерации -

Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации - А.А.Смирнова, от Министерства экономического развития Российской Федерации - М.П.Гороховой, от Федеральной антимонопольной службы - И.Ю.Артемьева и С.А.Пузыревского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Статьей 12 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года N 948-I "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" антимонопольному органу предоставлялось право выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания, в том числе о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства (пункт 2), и право привлекать коммерческие организации и некоммерческие организации, их руководителей, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в случаях и в порядке, установленных законодательством об административных правонарушениях (пункт 4). Названные положения воспроизведены соответственно в подпункте "к" пункта 2 и пункте 5 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

Законом РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" также устанавливались виды ответственности (гражданско-правовая, административная либо уголовная) за нарушение антимонопольного законодательства (статья 22-1) и предусматривалось, что доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом, чьи действия в установленном порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией, в случае неисполнения соответствующего предписания подлежит взысканию в федеральный бюджет в судебном порядке по иску антимонопольного органа (статья 23-1). Аналогичное содержание имеют статья 37 "Ответственность за нарушение антимонопольного законодательства" и статья 51 "Исполнение предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Последствия неисполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции" Федерального закона "О защите конкуренции".

1.1. Девятый арбитражный апелляционный суд постановлением от 30 ноября 2006 года отменил решение, принятое 22 ноября 2005 года Арбитражным судом города Москвы, который, рассмотрев заявление ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Газпром", признал недействительными решение Федеральной антимонопольной службы о нарушении антимонопольного законодательства действиями группы лиц (ОАО "Газпром", ОАО "АК "Сибур", ОАО "Газэнергосеть", ЗАО "Сибур-Газсервис"), выразившимися в установлении и поддержании монопольно высоких цен на рынке, и предписание о перечислении в федеральный бюджет полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства дохода в размере 153 760 813 руб. Федеральный арбитражный суд Московского округа оставил постановление апелляционной инстанции без изменения, подтвердив при этом правильность расчета антимонопольным органом дохода, полученного указанной группой лиц и подлежащего перечислению в федеральный бюджет на основании статьи 12 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

Решением Арбитражного суда города Москвы от 8 июля 2008 года, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 сентября 2008 года и постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 декабря 2008 года, в иске Федеральной антимонопольной службы о взыскании в федеральный бюджет с ОАО

"Газэнергосеть" 135 022 341 руб. 20 коп. - дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, отказано.

1.2. Решением Арбитражного суда города Москвы от 11 июля 2006 года, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 8 февраля 2007 года и постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 18 июня 2007 года, ОАО "Нижнекамскнефтехим" отказано в удовлетворении заявления о признании недействительными решения Федеральной антимонопольной службы от 27 февраля 2006 года по делу о нарушении антимонопольного законодательства, предписания от 27 февраля 2006 года о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и предписания от 16 марта 2006 года о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства.

Арбитражный суд Республики Татарстан, куда Федеральная антимонопольная служба обратилась с заявлением о взыскании с ОАО "Нижнекамскнефтехим" в федеральный бюджет дохода в сумме 70 958 476 руб. 84 коп., полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства в 2004-2005 годах, решением от 19 февраля 2008 года, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 мая 2008 года и постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 17 июля 2008 года, удовлетворил заявленное требование в полном объеме.

1.3. ОАО "Газэнергосеть" просит признать противоречащим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 49, 50, 52, 53, 54, 55 (часть 3) и 64, положение абзаца восьмого пункта 2 статьи 12 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", примененное арбитражными судами при рассмотрении заявления ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Газпром", а также их апелляционной и кассационной жалоб, как допускающее выдачу антимонопольным органом предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, группе лиц без указания суммы, подлежащей перечислению в федеральный бюджет каждым лицом, входящим в эту группу, независимо от времени совершения или обнаружения правонарушения и без установления наличия вины каждого из входящих в нее лиц.

По мнению ОАО "Нижнекамскнефтехим", возложенная на него ответственность в виде обязанности по перечислению в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, носит публично-правовой характер и соответствует признакам административной ответственности. Заявитель считает, что примененные в его деле положения абзаца восьмого пункта 2 и пункта 4 статьи 12 и статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", равно как и аналогичные им и действующие в настоящее время положения статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции" - в нарушение конституционных принципов справедливости, соразмерности, пропорциональности государственного принуждения характеру совершенного правонарушения, правовой определенности, верховенства права - допускают привлечение лица к публичной ответственности без установления степени его вины, без гарантий презумпции невиновности, без учета срока давности привлечения к ответственности, и просит признать их противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 15, 17, 18, 19, 21, 34, 35, 45, 46, 49 и 55. Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и соответствующие положения статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции", которыми определяются порядок и условия перечисления в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного

законодательства.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); на территории Российской Федерации не допускаются экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а также установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (статья 74, часть 1).

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 2, 17, 18 и 45 (часть 1), в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной рыночной экономики, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, и принятия государством специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов и тем самым - на достижение конституционной цели оптимизации государственного регулирования экономических отношений.

Вместе с тем в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам (прежде всего - к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность.

3. Запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия в отношении лиц, нарушающих антимонопольное законодательство, что вытекает из статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не может нарушать права и свободы других лиц, и само по себе не может рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод. Соответственно, федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование в этой сфере общественных отношений, вправе и обязан предусматривать меры, обеспечивающие поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности.

Федеральный закон "О защите конкуренции", который в настоящее время определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, возлагает на антимонопольный орган полномочие выдавать предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства. Неисполнение такого предписания в установленный срок может повлечь понуждение хозяйствующего субъекта к его исполнению в судебном порядке (подпункт "е" пункта 6 части 1 статьи 23).

Данная мера по основаниям и процедуре применения, а также по своим правовым последствиям является специфической формой принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений. Она призвана обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, и компенсировать таким образом не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства.

Компенсаторный характер данной меры обуславливает возможность ее применения за совершение

деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер, что само по себе не затрагивает сферу действия общеправового принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние (pop bis in idem).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, при выборе средств и способов правового воздействия федеральный законодатель не может игнорировать сложившуюся в Российской Федерации как правовом государстве отраслевую систему правового регулирования и общие принципы соответствующих отраслей права - публичного или частного. Приведенная правовая позиция, выраженная в Постановлении от 18 июля 2008 года N 10-П, не исключает, что федеральный законодатель, учитывая социальные, экономические и иные факторы, а также исходя из неоднородного характера соответствующих правоотношений, вправе прибегать к их регулированию с использованием правовых средств не только в рамках одной отраслевой модели. Однако такое правовое регулирование во всяком случае не может не учитывать конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования.

Правовой механизм взыскания с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, также должен основываться на названных конституционных принципах - вне зависимости от того, каким образом принадлежность этого механизма к конкретным отраслевым институтам может быть определена de lege lata и (или) de lege ferenda, т. е. в действующем или в будущем регулировании.

4. В силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации исходящее из принципа справедливости конституционное требование соразмерности установления правовой ответственности предполагает в качестве общего правила ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

4.1. В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации в качестве необходимого элемента общего понятия состава правонарушения выступает вина, наличие которой является во всех отраслях права предпосылкой возложения юридической ответственности, если иное прямо и недвусмысленно не установлено непосредственно самим законодателем; федеральный законодатель, устанавливая меры взыскания штрафного характера, может предусматривать - с учетом особенностей предмета регулирования - различные формы вины и распределение бремени ее доказывания. Применительно к ответственности за таможенные правонарушения Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что отсутствие вины при нарушении таможенных правил является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу, поскольку свидетельствует об отсутствии самого состава таможенного правонарушения; суд, обеспечивающий в связи с привлечением к ответственности за нарушение таможенных правил защиту прав и свобод физических и юридических лиц посредством судопроизводства, основанного на состязательности и равноправии сторон (статья 123 Конституции Российской Федерации), не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта нарушения таможенных правил, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она ни проявлялась и как бы ни было распределено бремя ее доказывания.

Приведенные правовые позиции, изложенные в постановлениях от 15 июля 1999 года N 11-П, от 25 января 2001 года N 1-П, от 27 апреля 2001 года N 7-П и от 30 июля 2001 года N 13-П, - исходя из публично-правового характера правоотношений между контролирующими государственными органами и субъектами предпринимательской деятельности, - в полной мере применимы и к

механизму взыскания с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства.

Следовательно, рассматриваемые положения Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и Федерального закона "О защите конкуренции" - поскольку в них не оговорено иное - также не могут не предполагать, что отсутствие вины при нарушении антимонопольного законодательства является обстоятельством, исключающим взыскание с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие соответствующего нарушения, и что с антимонопольного органа не снимается - поскольку федеральный законодатель его от этого прямо не освобождает - обязанность установить вину субъекта предпринимательской деятельности как условие взимания незаконно полученного дохода в бюджет.

4.2. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 апреля 2001 года N 7-П, Конституция Российской Федерации закрепляет в статье 49 презумпцию невиновности, т. е. возлагает обязанность по доказыванию вины в совершении противоправного деяния на соответствующие государственные органы, применительно к сфере уголовной ответственности. В процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель вправе решать вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, учитывая особенности соответствующих отношений и субъектов этих отношений (в частности, предприятий, учреждений, организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью). Решая вопрос о бремени доказывания, законодатель, учитывая также требования неотвратимости ответственности и интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статьи 15 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации), вправе освободить органы государственной власти от доказывания вины при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность в вытекающих из статьи 46 Конституции Российской Федерации процедурах судебного обжалования, предусмотренных процессуальным законодательством. Возможность такого обжалования не исключается и Федеральным законом "О защите конкуренции". Поскольку специфика предпринимательской деятельности, в связи с которой предусматривается возложение на хозяйствующие субъекты неблагоприятных последствий совершения ими определенных злоупотреблений, заключается в том, что такие деяния совершаются в условиях неочевидности, обеспечение необходимого баланса публичных и частных интересов не исключает возможность возложения бремени доказывания невиновности на осуществляющие предпринимательскую деятельность субъекты, что требует, однако, прямого указания в федеральном законе.

4.3. Таким образом, рассматриваемые положения Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и Федерального закона "О защите конкуренции", как не содержащие прямо установленного изъятия из правила о вине как необходимом условии наступления неблагоприятных последствий в публично-правовых отношениях и не исключающие для самих субъектов правонарушения возможность подтверждать свою невиновность в предусмотренных законом процедурах, не противоречат Конституции Российской Федерации.

Придание названным законоположениям иного смысла означало бы отрицание публично-правового характера как ответственности нарушающего антимонопольное законодательство субъекта, так и деятельности контролирующего его государственного органа и тем самым приводило бы к снижению гарантий защиты конкуренции в сфере предпринимательской деятельности в качестве частноправового института, опосредующего реализацию права собственности и свободу экономической деятельности.

5. В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона "О защите конкуренции" установленные

данным Федеральным законом запреты на действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, хозяйствующих субъектов распространяются и на действия (бездействие) группы лиц. Так, в деле с участием ОАО "Газэнергосеть" при возложении предписанием антимонопольного органа на группу хозяйствующих субъектов, в которую входил заявитель, обязанности по перечислению в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, была указана общая сумма подлежащего взысканию дохода, без определения, в какой части такое взыскание возлагается на каждого из участников группы.

Между тем конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности, соразмерности устанавливаемой ответственности конституционно значимым целям предполагают, что обременение в виде взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства группой хозяйствующих субъектов, возлагаемое на каждого из них, должно носить пропорциональный характер. Иное создавало бы предпосылки неравенства хозяйствующих субъектов, на которых возлагается такое обременение, поскольку приводило бы к тому, что получившие в результате нарушения разный доход, уплачивали бы одинаковые суммы. Соответственно, пункт 2 статьи 12 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", равно как и пункт 2 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" - в силу конституционных принципов справедливости и равенства - не могут рассматриваться как предполагающие возможность выдачи антимонопольным органом предписания о перечислении общей суммы дохода, полученного группой лиц, без указания суммы, которую обязан перечислить каждый из участвовавших в таком правонарушении хозяйствующих субъектов.

Таким образом, положения Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и Федерального закона "О защите конкуренции", регламентирующие взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного группой хозяйствующих субъектов в связи с нарушением антимонопольного законодательства, в их конституционно-правовом истолковании исходят из необходимости определения подлежащей взысканию суммы дохода персонально с каждого из этих субъектов пропорционально незаконно полученному.

6. В силу правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации относительно института исковой давности, давности взыскания налоговых санкций и давности привлечения к административной и уголовной ответственности, целью установления соответствующих сроков давности является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, так и сохранение необходимой стабильности правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, совершившего деяние, влекущее для него соответствующие правовые последствия, поскольку никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок (постановления от 27 апреля 2001 года N 7-П и от 14 июля 2005 года N 9-П, Определение от 3 ноября 2006 года N 445-О). Наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий.

Между тем ни Федеральным законом "О защите конкуренции", ни ранее действовавшим Законом РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (и принятыми на его основе и утвержденными приказом Федеральной антимонопольной службы от 2 февраля 2005 года N 12 Правилами рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства) вопрос о сроках давности привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства непосредственно не урегулирован.

Федеральный закон "О защите конкуренции" устанавливает лишь срок рассмотрения заявления или материалов, указывающих на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства,

который не должен превышать одного месяца со дня их представления (статьи 39 и 44). В то же время, хотя деятельность антимонопольного органа по государственному контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, осуществляемая в форме выдачи предписаний, преследует цель понудить обязанных субъектов к должному поведению, из статьи 23 названного Федерального закона следует, что механизм принудительного взыскания в соответствии с таким предписанием сумм полученного дохода реализуется посредством судебной процедуры: в случае неисполнения предписания хозяйствующим субъектом добровольно антимонопольный орган вынужден обращаться в арбитражный суд с иском о понуждении к исполнению предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подпункт "е" пункта 6 части 1).

Поскольку принудительное взыскание суммы, подлежащей перечислению в бюджет в соответствии с рассматриваемыми законоположениями, осуществляется в исковом порядке, ограничение возможности такого взыскания пределами общего срока исковой давности, установленного гражданским законодательством, при отсутствии иного специально установленного применительно к данным правоотношениям срока согласуется с существующей системой правового регулирования и обеспечивает по крайней мере минимальные конституционные гарантии прав и законных интересов лиц, с которых взыскивается в бюджет полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства доход.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции", поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения не предполагают выдачу предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного хозяйствующим субъектом вследствие нарушения антимонопольного законодательства, без установления его вины и без указания суммы, которую обязан перечислить в бюджет каждый из хозяйствующих субъектов, участвовавших в таком правонарушении в составе группы лиц, при том что эти законоположения могут применяться, пока иное не установлено законом, только в течение общего срока исковой давности.

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Правоприменительные решения, принятые в отношении ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Нижнекамскнефтехим" на основании положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в обычном порядке.

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

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Особое мнение

судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
С.М.Казанцева

Не разделяя позицию Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции", не могу согласиться с выводом, сформулированным в резолютивной части Постановления от 24 июня 2009 года N 11-П, и аргументацией, приведенной в мотивировочной части, в связи с чем излагаю свое особое мнение. Необходимость правового ограничения монополистической деятельности и защиты свободной рыночной конкуренции обусловлена содержанием ряда статей Конституции Российской Федерации: статьи 8, гарантирующей поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности, статьи 34, не допускающей экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, и др. Так, согласно ее статье 17 осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц, согласно ее статье 71 регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (пункт "в"), а также установление правовых основ единого рынка (пункт "ж") находятся в ведении Российской Федерации. В целях обеспечения выполнения этих конституционных гарантий, реализуя свои полномочия в этой сфере, федеральный законодатель самостоятельно определяет содержание антимонопольного законодательства, в том числе устанавливает ответственность за его нарушение.

При этом он связан требованиями статей 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающими возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только при условии ясности и недвусмысленности нормы права, ее единообразного понимания и толкования всеми правоприменителями и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что предполагает - в силу принципа верховенства права, а также принципа юридического равенства и логически обусловленного им общеправового принципа формальной определенности права - недопущение использования юридических санкций для несоразмерного и, по сути, произвольного ограничения прав и свобод при применении мер принуждения.

Статьей 23-1 Закона РСФСР от 21 марта 1991 года N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", которая была введена Федеральным законом от 9 октября 2002 года N 122-ФЗ и расположена в разделе VI, посвященном ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, предусматривалось: "Доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом, чьи действия в установленном порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией, в случае неисполнения соответствующего предписания подлежит взысканию в федеральный бюджет в судебном порядке по иску антимонопольного органа". Эта норма пришла на смену содержавшейся в статье 23 норме, устанавливавшей ответственность в виде штрафа за нарушения данного закона и отмененной Федеральным законом "О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" в 2001 году.

Оспариваемая заявителями норма статьи 12 была расположена в разделе IV "Антимонопольный орган" Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных

рынках" и направлена на регулирование полномочий (прав и обязанностей) антимонопольных органов. Ее пункт 2 предоставлял антимонопольному органу право выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания, в том числе о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства. Таким образом, изъятие дохода в бюджет как вид юридической ответственности было закреплено находящимися в системной связи положениями статей 12 и 23-1.

Эти законоположения не могли рассматриваться правоприменительной практикой ни как административно-правовая санкция, ни как форма возмещения вреда, поскольку в них отсутствовали прямые указания на необходимость их применения в системе норм об административной или гражданско-правовой ответственности. В результате изъятие дохода в бюджет стало особым самостоятельным видом юридической ответственности, к которому лишь по аналогии права могли быть применены положения об административной, гражданско-правовой ответственности или иной ответственности. Само по себе наличие такого вида ответственности противоречило статье 22-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", устанавливавшей, что за нарушения антимонопольного законодательства лица несут лишь гражданско-правовую, административную либо уголовную ответственность. То есть иные виды ответственности не были предусмотрены статьей 22-1, но предполагались статьями 12 и 23-1.

Принятие Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции" не улучшило, а, скорее, даже ухудшило правовое регулирование отношений, связанных с изъятием дохода в бюджет. В его главе 8 "Ответственность за нарушение антимонопольного законодательства" указание на изъятие дохода в бюджет как на вид ответственности было исключено. Вместе с тем было исключено и содержавшееся ранее в статье 22-1 указание на то, что за нарушения антимонопольного законодательства лица несут лишь гражданско-правовую, административную либо уголовную ответственность. По смыслу данной главы, за нарушение антимонопольного законодательства лица могут нести не только названные, но и иные виды ответственности, если они предусмотрены законами Российской Федерации. Однако ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, ни в иных законах не появилось такого вида наказания, как изъятие дохода. Законодатель, исключив норму об изъятии дохода в бюджет из главы об ответственности, сохранил упоминание о данной санкции в подпункте "к" пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции", определяющей полномочия антимонопольного органа, и в его статье 51, определяющей порядок исполнения предписаний антимонопольного органа, что дает основание исполнительным и судебным органам продолжать применять данные положения об изъятии дохода в бюджет как устанавливающие ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, хотя по формальным основаниям с учетом буквального толкования закона изъятие дохода нельзя даже квалифицировать как вид ответственности за правонарушение. Теоретически он может рассматриваться скорее как институт фискальных сборов. Таким образом, законодатель в новом законе сделал институт изъятия дохода в бюджет еще менее определенным.

Конституция Российской Федерации и общепризнанные принципы права не препятствуют законодателю создавать наряду с административной ответственностью за нарушение антимонопольного законодательства институты иной публично-правовой ответственности, но при этом закон должен закрепить общие положения о такой ответственности: дать определение правонарушения (определить его состав), провозгласить общие принципы привлечения к ответственности, в частности указать, на ком лежит бремя доказывания виновности привлекаемого к ответственности лица, обстоятельства, исключающие привлечение лица к ответственности, срок давности привлечения к ответственности и (или) срок исковой давности и т. д. Это необходимо для максимального ограничения усмотрения и недопущения произвола правоприменителя.

Из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 года N 13-П следует, что юридические санкции должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения. Конституционными требованиями равенства, справедливости и соразмерности предопределяется также дифференциация ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года N 11-П). Соответственно, меры, устанавливаемые в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий тому вреду, который причинен в результате правонарушения, с тем чтобы обеспечивались соразмерность ответственности, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от злоупотребления свободой предпринимательской деятельности.

Поскольку отношения, возникающие в связи с исполнением предписания антимонопольного органа о перечислении дохода в бюджет, лишь фрагментарно урегулированы антимонопольным законодательством, а в оспариваемых законоположениях не содержатся бланкетные нормы, отсылающие к нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или Гражданского кодекса Российской Федерации, то данную меру ответственности нельзя рассматривать ни как административно-правовую санкцию, ни как взыскание убытков казны или возмещение вреда. В связи с этим у антимонопольных органов и судов появляется возможность произвольно применять оспариваемые положения при привлечении лица к ответственности. Например, при определении сроков давности привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства или сроков возбуждения дела по факту правонарушения они могут ссылаться как на административно-правовые, так и на гражданско-правовые нормы либо могут игнорировать и те, и другие. Ссылаясь на нормы различных отраслей права, они могут привлекать к ответственности лиц как виновных, так и невиновных в совершенном правонарушении, рассматривать одни и те же обстоятельства и как смягчающие, и как отягчающие ответственность. Тем самым оспариваемые положения как Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", так и Федерального закона "О защите конкуренции" создают такую правовую неопределенность, которая, как показывает судебная и иная правоприменительная практика, не может быть преодолена с помощью надлежащего толкования закона. Указанная неопределенность правового содержания рассматриваемых положений противоречит принципу юридического равенства. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, неопределенность норм в законах об ответственности может привести к не согласующемуся с принципом правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации) произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с гражданами и к нарушению равенства прав граждан перед законом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Любые меры юридической ответственности должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия). Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм (постановления от 15 июля 1999 года N 11-П и от 27 мая 2003 года N 9-П).

Юридическая ответственность может считаться законно установленной и отвечающей требованиям статей 1 (часть 1), 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации лишь при условии,

что не только отдельные санкции, но и все ее общие положения ясно и непротиворечиво изложены в законе.

Нарушение принципа формальной определенности при конструировании и изложении оспариваемых положений Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и Федерального закона "О защите конкуренции" повлекло их неправомерное произвольное истолкование и привело к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", полагаю: положения пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции" в той мере, в какой ими на лиц, нарушивших нормы антимонопольного законодательства, возлагается ответственность в виде перечисления в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие данного нарушения, без закрепления в законе общих положений о данном виде юридической ответственности, в частности без определения состава правонарушения, срока давности привлечения к ответственности и условий возложения ответственности на группу лиц, без указания, на ком лежит бремя доказывания виновности привлекаемого к ответственности лица, без указания на обстоятельства, исключающие привлечение лица к ответственности, не согласуются с конституционными принципами верховенства права и правового государства, а также с общеправовыми принципами правовой определенности, справедливости и равенства, не отвечают требованиям статей 1 (часть 1), 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и ведут к несоразмерному ограничению конституционного права собственности, гарантированного статьей 35 Конституции Российской Федерации.
