



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

№ ВАС-7907/2013

Москва

24 июня 2014 г.

Резолютивная часть решения оглашена 17.06.2014

Полный текст решения изготовлен 24.06.2014

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в составе председательствующего судьи Гвоздилиной О.Ю., судей Кирюшиной В.Г., Чистякова А.И., при ведении протокола помощником судьи Харчиковым Д.В., рассмотрел в открытом судебном заседании дело по заявлению закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» (далее – общество) к Федеральной антимонопольной службе (далее – ФАС России) о признании частично недействующими Методических рекомендаций по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства, направленных письмом Федеральной антимонопольной службы от 26.12.2011 № ИА/48530 (далее – Рекомендации).

К участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечено Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России).

В судебном заседании приняли участие представители:

от закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР»:
Воронова Н.В., Кривошонок В.В.,

от Федеральной антимонопольной службы: Алешин К.Н.,
Зайцева Н.Н.,

от Министерства юстиции Российской Федерации: Бабченко Ю.В.

Общество обратилось в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации с заявлением о признании Рекомендаций недействующими как не соответствующих статье 2, части 4 статьи 3, статьям 8, 10, 11, 15, 16, 18, частям 1 и 2 статьи 19, статье 21, части 2 статьи 24, статьям 34, 35, 45, части 1 статьи 46, части 2 статьи 50, части 2 статьи 54, статье 55, части 3 статьи 56, статье 80 Конституции Российской Федерации, статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статьям 22–25.6, 26, 36, 37, главе 9 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), статьям 15, 20, 21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), пункту 9 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Порядок № 763), пункту 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009, далее – Правила № 1009).

Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.08.2013 производство по делу № ВАС-7907/13 прекращено на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), исходя из того, что Закон о защите конкуренции и Закон № 294-ФЗ не предусматривают обжалование нормативных правовых актов антимонопольного органа в арбитражном суде, а пунктом 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 07.06.2013 № 126-ФЗ, вступившего в силу 07.06.2013) арбитражным судам подведомственны возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, при условии, что рассмотрение таких дел в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.12.2013 № 14231/13 названное определение отменено, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что взаимосвязанными положениями статьи 29, части 3 статьи 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и подпункта «а» пункта 6 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции не исключается возможность оспаривания в порядке главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации нормативных правовых актов самого антимонопольного органа.

При новом рассмотрении общество уточнило требования, просило признать Рекомендации недействующими полностью как

не соответствующие статье 2, части 4 статьи 3, статьям 8, 10, 11, 15, 16, 18, частям 1 и 2 статьи 19, статье 21, части 2 статьи 24, статьям 34, 35, 45, части 1 статьи 46, части 2 статьи 50, части 2 статьи 54, статье 55, части 3 статьи 56, статье 80 Конституции Российской Федерации, статьям 22-25.6, 26, 36, 37, главе 9 Закона о защите конкуренции, пунктам 8, 9 Порядка № 763, пунктам 2, 10 Правил № 1009).

Ходатайство общества о привлечении к участию в деле Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий рассмотрено с учетом дополнения к нему, мнений лиц, участвующих в деле, и отклонено судом как необоснованное.

В заседании общество требования поддержало, указало, что Рекомендации являются нормативным правовым актом, поскольку содержат правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц. Рекомендации устанавливают иное, по сравнению с Законом о защите конкуренции и Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации (утвержден приказом ФАС России от 25.05.2012 № 340, далее – Регламент № 340), регулирование оснований и порядка проведения антимонопольным органом внеплановых проверок, которое противоречит, в частности, наделяют антимонопольный орган правом проведения внеплановых проверок без (до) возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. При этом Рекомендации не опубликованы в установленном порядке, изданы в виде письма, не зарегистрированы в Минюсте России.

ФАС России возражала против удовлетворения требований, представила письменные пояснения. В обоснование позиции указала, что Рекомендации приняты во исполнение полномочий, предусмотренных пунктами 5, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции, не являются нормативным правовым актом, поскольку их положения носят рекомендательный, а не общеобязательный характер, направлялись лишь территориальным управлениям ФАС России, опубликованы в справочных правовых системах «Гарант», «КонсультантПлюс». Кроме того, Рекомендации лишь воспроизводят нормы Закона о защите конкуренции и Регламента № 340, не содержат самостоятельных, новых норм. Согласно подпункту «д» пункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены Приказом Минюста России от 04.05.2007 № 88) акты рекомендательного характера не подлежат представлению на государственную регистрацию. Также пояснила, что право проведения внеплановых проверок без возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства следует из положений статей 22, 25.1 Закона о защите конкуренции.

Минюст России представил письменные пояснения, сообщил, что Рекомендации не представлялись ему на государственную регистрацию, не могут рассматриваться как нормативно-правовой акт, поскольку направлены в форме письма, что не допускается пунктом 2 Правил № 1009.

Рассмотрев материалы дела, исследовав представленные доказательства и заслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 192 АПК РФ организации вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его

положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 194 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

Из письма Федеральной антимонопольной службы от 26.12.2011 № ИА/48530 следует, что Рекомендации направлены во исполнение пункта 48 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2011 году. Согласно преамбуле Рекомендаций, они служат целям соблюдения порядка проверок, установленного Законом о защите конкуренции и Законом № 294-ФЗ. Рекомендации направлены территориальным органам ФАС России для использования в работе, размещены в справочных правовых системах «Гарант», «КонсультантПлюс».

Рекомендации в части, касающейся указания на наличие в приказе о проведении проверки перечня документов, представление которых проверяемым лицом необходимо для достижения целей и задач проведения проверки (пункт 4.6 Рекомендаций), на возможность вручения копии приказа о проведении проверки и ознакомление с административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного

законодательства – заместителю руководителя проверяемой организации (пункт 5.2 Рекомендаций), на необходимость затребовать от проверяемого лица для обоснования реализации выполнения договоров бухгалтерские документы, подтверждающие оплату за реализацию товара, в том числе бухгалтерский баланс, выписку по счетам с контрагентами, акты выполненных работ, акты сверки с контрагентами и т.д. (пункт 5.12 Рекомендаций), на необходимость в начале проведения проверки установить: учредителей, подведомственность проверяемого лица, фамилии, имена, отчества и номера телефонов должностных лиц проверяемого лица; организационно-штатную структуру и систему взаимодействия структурных подразделений (в том числе филиалов и подразделений), распределение полномочий и ответственности среди них при выполнении функций (пункт 5.4 Рекомендаций), на срок возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – не позднее следующего дня после дня, установленного для представления необходимых документов (информации) (пункт 5.11 Рекомендаций), на особое регулирование порядка переговоров и иных отношений между членами инспекции и руководством, сотрудниками проверяемого лица (пункт 5.2 Рекомендаций) – дополняют действующее законодательство о внеплановых проверках соблюдения антимонопольного законодательства.

Таким образом, Рекомендации, с учетом постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.12.2013 № 14231/13, являются нормативным правовым актом, поскольку содержат правила поведения, не предусмотренные федеральным законодательством, рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц.

Довод ФАС России о том, что Рекомендации приняты в рамках полномочий антимонопольного органа, предусмотренных пунктами 5, 9

части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции, отклоняется, поскольку данные нормы наделяют антимонопольный орган правом давать разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщать и анализировать практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывать рекомендации по его применению, но не принимать нормативно-правовые акты. Пункт 4 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции наделяет ФАС России полномочием издавать нормативные правовые акты, предусмотренные настоящим Федеральным законом, однако оснований для применения данной нормы к Рекомендациям не установлено.

В соответствии с пунктом 2 Правил № 1009 издание нормативных правовых актов в виде писем не допускается.

Нормативные правовые акты подлежат государственной регистрации Минюстом России, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11 раздела II названных Правил).

Прошедшие государственную регистрацию нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункты 8, 9 Порядка № 763).

В части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации провозглашено, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В соответствии с пунктом 10 Порядка № 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие

государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Между тем оспариваемое письмо не направлялось для регистрации в Минюст России и официально не опубликовано, что признано ФАС России в заседании.

Издание нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в виде письма, отсутствие его регистрации и официального опубликования противоречит Порядку № 763, Правилам № 1009.

При таких обстоятельствах нормативный правовой акт – Методические рекомендации по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства, направленные письмом Федеральной антимонопольной службы от 26.12.2011 № ИА/48530 – подлежит признанию недействующими полностью, как не вступивший в силу.

Иные же обстоятельства по делу не подлежат исследованию судом, в том числе не проводится проверка соответствия Рекомендаций указанным обществом нормам статьи 2, части 4 статьи 3, статей 8, 10, 11, 15, 16, 18, частей 1 и 2 статьи 19, статьи 21, части 2 статьи 24, статей 34, 35, 45, части 1 статьи 46, части 2 статьи 50, части 2 статьи 54, статьи 55, части 3 статьи 56, статьи 80 Конституции Российской Федерации, статей 22-25.6, 26, 36, 37, главы 9 Закона о защите конкуренции.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьями 110, 112, 167, 168, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать недействующими Методические рекомендации по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства, направленные письмом Федеральной антимонопольной службы от 26.12.2011 № ИА/48530 «О направлении Методических рекомендаций по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства», как не имеющие юридической силы с момента их принятия.

Взыскать с Федеральной антимонопольной службы в пользу закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» судебные расходы в виде государственной пошлины в сумме 2 000 рублей.

Выдать исполнительный лист на взыскание суммы судебных расходов.

Решение вступает в законную силу немедленно. На решение может быть подано заявление в порядке надзора.

Председательствующий судья

О.Ю. Гвоздилина

Судья

В.Г. Кирюшина

Судья

А.И. Чистяков