



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-121

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

18 июня 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Рыженкова А.М.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» о признании частично недействующими пунктов 12, 20 Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбуждённых по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508, пункта 3.25 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбуждённых по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утверждённого приказом Федеральной антимонопольной службы от 23 ноября 2012 г. № 711/12,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2020 г. по делу № АКПИ19-973, которым в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы Лариной В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508 утверждены Правила рассмотрения антимонопольным органом дел, возбуждённых по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе (далее – Правила) (действуют в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2014 г. № 1428).

Правила опубликованы в «Российской газете» 23 августа 2006 г., Собрании законодательства Российской Федерации 28 августа 2006 г., № 35.

Пункт 12 Правил предусматривает, что дело может быть возбуждено Федеральной антимонопольной службой или её территориальными органами по собственной инициативе при выявлении фактов, указывающих на признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также по представлению прокурора, обращению органа государственной власти или органа местного самоуправления, заявлению физического или юридического лица.

Согласно пункту 20 Правил при наличии признаков нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела.

23 ноября 2012 г. приказом Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) № 711/12 принят Административный регламент по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбуждённых по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе (далее также – Административный регламент), который действует в редакции приказа этой службы от 17 сентября 2015 г. № 846/15.

Административный регламент зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 27 мая 2013 г., № 28533, опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 1 июля 2013 г., № 26, размещён на официальном сайте ФАС России (www.fas.gov.ru).

В силу пункта 3.25 Административного регламента основанием для возбуждения дела является выявление антимонопольным органом самостоятельно или при рассмотрении заявления, поступившего в антимонопольный орган, обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, если

при этом не установлено обстоятельств, указанных в пунктах 3.19, 3.20, 3.21 этого регламента.

Общество с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» (далее – ООО «Офтальма») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административными исковыми заявлениями о признании частично недействующими пунктов 12, 20 Правил, пункта 3.25 Административного регламента, полагая, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не соответствуют статьям 8³, 9–14 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), статье 35¹ Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе), примечанию к статье 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в той мере, в которой они допускают возбуждение антимонопольным органом по собственной инициативе дела о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе исключительно на основании результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом (наблюдения за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы) и без предварительного обязательного проведения внеплановой проверки.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что управлением Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю в отношении ООО «Офтальма» вынесены решение и предписание от 6 мая 2019 г. по делу № 026/05/24-69/2019 о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, постановление от 13 мая 2019 г. по делу об административном правонарушении № 026/04/14.3-311/2019 о наложении штрафа в размере 200 000 руб. Дело о нарушении ООО «Офтальма» законодательства Российской Федерации о рекламе было возбуждено антимонопольным органом по собственной инициативе по результатам осуществления государственного надзора в области рекламы, проводившегося в форме мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом; антимонопольный орган не проводил проверку (документарную или выездную) в порядке статей 9–14 Федерального закона № 294-ФЗ.

Административный истец полагает, что такие контрольные мероприятия, проводившиеся антимонопольным органом в отношении его, по своей правовой природе являлись не проверкой, а наблюдением за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы, предусмотренных пунктом 5 части 1 статьи 8³ Федерального закона № 294-ФЗ и в силу частей 5, 6 этой же статьи в случае выявления в результате вышеуказанного наблюдения нарушений обязательных требований антимонопольный орган должен проводить внеплановую проверку по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 названного закона, а без проведения внеплановой проверки вправе лишь направить юридическому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований. ООО «Офтальма» также указывает, что пункт

2 части 4 статьи 35¹ Закона о рекламе не содержит каких-либо иных процессуальных последствий выявления нарушений в ходе наблюдения, кроме проведения внеплановой проверки и не предоставляет возможности возбуждения дела на основании одних лишь результатов наблюдения. При этом в правоприменительной практике антимонопольного органа оспариваемые нормы толкуются именно как позволяющие возбуждать дела без проведения внеплановой проверки, то есть на основании одних лишь результатов наблюдения.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2020 г. в удовлетворении административных исковых заявлений административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе ООО «Офтальма» просит отменить решение суда первой инстанции, как незаконное и необоснованное, принятое с нарушением норм материального и процессуального права, вынести по административному делу новое решение, которым административные исковые заявления удовлетворить в полном объёме. Полагает, что результаты наблюдения антимонопольного органа за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы должны иметь аналогичные правовые последствия, как и в случае планового рейдового осмотра (обследования), который на основании части 1 статьи 8³ Федерального закона № 294-ФЗ является мероприятием по контролю без взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Обнаруженные в ходе такого мероприятия нарушения могут являться лишь поводом для назначения внеплановой проверки, поскольку в рамках Федерального закона № 294-ФЗ рейдовый осмотр (обследование) не подменяет собой внеплановую проверку.

Административный истец в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

Представитель Минюста России, привлечённого к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти определены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в силу статьи 23 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный

характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

В соответствии с частью 9 статьи 36 Закона о рекламе рассмотрение антимонопольным органом дел, возбуждённых по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные законом полномочия Правительство Российской Федерации постановлением от 17 августа 2006 г. № 508 утвердило Правила.

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

В развитие Правил и на основании предоставленных полномочий приказом ФАС России от 23 ноября 2012 г. № 711/12 принят Административный регламент.

Положения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» при издании Правил и Административного регламента нарушены не были.

С учётом изложенного выше суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспоренные в части нормативные правовые акты утверждены компетентными органами государственной власти в пределах предоставленных полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Приведя в решении подробный анализ законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции правильно исходил из того, что каких-либо предписаний, противоречащих федеральному законодательству, пункты 12, 20 Правил и пункт 3.25 Административного регламента не содержат. Эти оспоренные правовые нормы соответствуют законодательству о рекламе, законодательству в области организации и осуществления

государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Регулируя вопросы государственного надзора в сфере рекламы, Закон о рекламе предусматривает, что антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, принимает по результатам рассмотрения таких дел решения и выдаёт предписания, предусмотренные данным федеральным законом; антимонопольный орган по собственной инициативе, представлению прокурора, обращениям органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также по заявлениям физических или юридических лиц возбуждает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе (части 1, 2 статьи 36).

Пункт 12 Правил, регламентирующий, что поводами для возбуждения дела антимонопольным органом могут быть как выявление самим антимонопольным органом фактов, указывающих на признаки нарушения законодательства, так и представление прокурора, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, заявление физического или юридического лица, полностью соответствует приведённому выше положению закона.

Предусмотренное пунктом 20 Правил право антимонопольного органа принимать решение о возбуждении дела соответствует пункту 2 части 1 статьи 33 Закона о рекламе, в силу которого антимонопольный орган, осуществляя государственный надзор, возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Определяя состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, Административный регламент в пункте 3.25 предусматривает, что основанием для возбуждения дела является выявление обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

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

Довод в апелляционной жалобе о том, что результаты наблюдения антимонопольного органа за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы должны иметь аналогичные правовые последствия как и в случае планового рейдового осмотра (обследования), который на основании части 1 статьи 8³ Федерального закона № 294-ФЗ является мероприятием по контролю без взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а обнаруженные в ходе такого мероприятия нарушения могут являться лишь поводом для назначения внеплановой проверки, поскольку в рамках Федерального закона № 294-ФЗ

рейдовый осмотр (обследование) не подменяет собой внеплановую проверку, ошибочен и основан на неверном толковании норм материального права.

Федеральный закон № 294-ФЗ регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (часть 1 статьи 1); устанавливает порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (пункт 1 части 2 статьи 1).

В пункте 8 части 4 статьи 1 названный закон предусматривает, что при осуществлении определённых видов государственного контроля (надзора), в частности в сфере рекламы, особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Таким образом, Федеральный закон № 294-ФЗ не исключает полномочия должностных лиц по делам об административных правонарушениях на проведение иных видов и форм мероприятий по контролю за соблюдением требований законодательства о рекламе, установленных другими федеральными законами.

В частности, статьёй 33 Закона о рекламе закреплено право антимонопольного органа на организацию и проведение проверки соблюдения требований законодательства о рекламе органами государственной власти, органами местного самоуправления, рекламодателями, рекламодателями, рекламодателями, рекламораспространителями, рекламопроизводителями. При этом перечень оснований для проведения внеплановых проверок предусмотрен частью 4 статьи 35¹ этого закона и является исчерпывающим.

В соответствии с частью 2 статьи 36 поименованного закона не исключается право антимонопольного органа возбудить дело по признакам нарушения законодательства о рекламе без проведения плановой проверки.

Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (пункт 1 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Ответственность за нарушение законодательства о рекламе регулируется статьёй 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ссылка в апелляционной жалобе на правовые позиции в определении Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2019 г.

№ 303-ЭС19-10116, не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, так как указанные позиции были высказаны судом по другому конкретному делу и в связи с иными правовыми обстоятельствами, по своему содержанию не входят в противоречие с выводами суда первой инстанции по данному административному делу, рассмотренному судом в порядке абстрактного нормоконтроля.

Ссылка в апелляционной жалобе на противоречие оспоренного правового регулирования пункту 5 Положения о государственном надзоре в области рекламы, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 г. № 1346, несостоятельна по следующим основаниям.

В силу указанной правовой нормы должностные лица, уполномоченные на осуществление государственного надзора, пользуются правами, установленными статьёй 33 Закона о рекламе, соблюдают ограничения и выполняют обязанности, установленные статьями 15–18 Федерального закона № 294-ФЗ, а также несут ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Каких-либо положений, которые бы исключали полномочия должностных лиц по делам об административных правонарушениях на проведение иных видов и форм мероприятий (помимо плановых проверок в рамках Федерального закона № 294-ФЗ) названная норма не содержит.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренное правовое регулирование, осуществлённое в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленных требований.

Доводы в апелляционной жалобе о несоответствии оспоренных правовых норм пункту 3.6 Административного регламента по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путём проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе, утверждённого приказом ФАС России от 4 июня 2012 г. № 360, а также пункту 1.5 Административного регламента по рассмотрению дел, возбуждённых по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утверждённого приказом ФАС России от 23 ноября 2012 г. № 711/12, не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, которым проверялось и было подтверждено соответствие пунктов 12, 20 Правил, пункта 3.25 Административного регламента

нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Кроме того, анализ приведённых выше правовых положений административных регламентов позволяет сделать вывод о том, что они не входят в противоречие с оспоренным правовым регулированием.

Содержание пунктов 12, 20 Правил, пункта 3.25 Административного регламента не допускает какой-либо двусмысленности, отвечает общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом.

Несогласие ООО «Офтальма» с привлечением к административной ответственности за нарушение требований законодательства о рекламе в рамках конкретного дела, само по себе не может свидетельствовать о неоднозначности толкования оспоренных по данному административному делу правовых норм и о незаконности обжалованного решения суда, вынесенного по административному делу, рассмотренному судом в порядке абстрактного нормоконтроля.

Судом первой инстанции не установлено, что по своему содержанию оспариваемые положения допускают неоднозначное толкование в правоприменительной практике, в связи с чем оснований для применения положений части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и необходимости указания в решении на то, что применение на практике оспариваемого правового регулирования не соответствует истолкованию выявленному судом, не имелось.

Ссылки в апелляционной жалобе на необоснованность обжалованного решения суда, вынесение решения суда с нарушением пунктов 2 и 7 статьи 6, статей 8, 9 статьи 14, части 2 статьи 62, части 2 статьи 68, части 8 статьи 84, части 4 статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации ошибочны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и в системе проанализированы нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:


решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Центр лазерной коррекции зрения и хирургии катаракты «Офтальма» – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



А.М. Рыженков