

Проверка толкования закона — не дело антимонопольного органа

Постановление ФАС СКО от 07.02.2012 № А53-3065/2011

Проверка толкования закона органом исполнительной власти и применения им подзаконных нормативных правовых актов о порядке предоставления отчетности и размере обязательных платежей, а также проверка выдачи разъяснения в соответствии с таким толкованием, не входит в компетенцию антимонопольного органа, поскольку не является сферой регулирования Закона о защите конкуренции.

Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения антимонопольного органа (управления) о нарушении антимонопольного законодательства и предписания в части понуждения к отзыву его писем.

Решением суда в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением суда апелляционной инстанции решение суда отменено, заявленные требования удовлетворены.

Суд сделал вывод о том, что антимонопольный орган не доказал, что письма департамента приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и, следовательно, допущенные департаментом нарушения не могут являться предметом проверки антимонопольного органа, поскольку проверка толкования закона или нормативного акта государственным органом не входит в сферу регулирования Закона о конкуренции. Общество выбрало ненадлежащий способ защиты нарушенных прав, так как могло оспорить данные письма как ненормативные акты посредством обращения к надлежащему лицу или в суд.

Оставляя судебный акт апелляционной инстанции без изменения, окружной суд исходил из следующего.

По заявлению общества управление в отношении департамента возбудило дело по признакам нарушения требований ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Поводом для обращения в антимонопольный орган общества послужили следующие обстоятельства. Общество обладает признаками, предусмотренными ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», для отнесения его к соответ-

ИНТЕРЕСНОЕ ДЕЛО

ствующей категории субъектов. При подаче обществом отчетности о размещении отходов в уведомительном порядке письмами департамента ему были даны некоторые разъяснения. В частности, письмом департамент сообщил обществу о том, что расчет платы за размещение бытовых отходов на полигоне должен осуществляться с пятикратным повышающим коэффициентом ввиду отсутствия у общества лимитов на размещение отходов, предложил представить корректирующий расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В другом письме департамент указал, что плата за размещение отходов в пределах показателей, представленных в отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов, будет исчисляться как за размещение отходов в пределах лимитов только с момента вступления в силу приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 25.02.2010 № 50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение». До этого момента плата за размещение отходов в отсутствии установленных лимитов взимается с пятикратным повышающим коэффициентом вне зависимости от подачи отчетности. Департамент предложил обществу вновь представить корректирующий расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду и указал на возможность применения мер административного воздействия.

Решением управления действия департамента были признаны нарушающими требования ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Департаменту также выдано предписание с обязанностью прекратить нарушение антимонопольного законодательства, а именно отозвать письма; не предъявлять к субъектам малого и среднего предпринимательства в случае предоставления ими в установленном порядке отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов требования об осуществлении расчета платы за размещение отходов с пятикратным повышающим коэффициентом ввиду отсутствия у данных субъектов установленных лимитов (нормативов) на размещение отходов.

Департамент, считая, что ненормативные акты антимонопольного органа не соответствуют законодательству, препятствуют осуществлению его полномочий, нарушают его права и охраняемые законом интересы, обратился в арбитражный суд с заявлением о признании их недействительными.

В силу п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку РФ запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). В частности, запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Решения (действия) антимонопольных органов могут быть признаны судом незаконными (недействительными) при наличии одновременно двух условий: несоответствия их закону или иному нормативному правовому акту и нарушения ими прав и охраняемых законом интересов заявителя (ст. 198 и 201 АПК РФ).

Апелляционный суд установил, что в полномочия антимонопольного органа входит выдача предписаний, обязательных для исполнения юридическими и физическими лицами, а также территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о рекламе и законодательством о естественных монополиях.

Суд округа указал, что антимонопольный орган не доказал, что целью направления писем департамента и его разъяснений является установление дискриминационных условий, когда одни хозяйствующие субъекты ставятся в привилегированное положение по отношению к другим на соответствующем товарном рынке. Общество вправе защищать свои права и законные интересы установленным законом способом, на что, по мнению кассации, правильно указала апелляционная инстанция.

**Казачкова
Земфира
Мухарбиевна,**

заведующая кафедрой финансового, предпринимательского и информационного права Ставропольского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

КОММЕНТАРИЙ ЭКСПЕРТА

Частью 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции устанавливается запрет на принятие актов и осуществление действий (бездействия) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными органами, Центральным Банком РФ, если такие акты или действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции. Данная норма носит диспозитивный характер, законодатель предусматривает возможность установления федеральными законами случаев принятия актов или осуществления указанными органами и организациями действий, которые могут ограничить или повлиять иным образом на конкуренцию. В этой части ст. 15 также содержится перечень конкретных действий, органов и иных организаций, на которые устанавливается запрет. Так как законодатель запрещает любые действия (бездействие) или акты данных органов и организаций, ограничивающих конкуренцию, кроме изъятий, установленных федеральными законами, данный перечень не является исчерпывающим.

ИНТЕРЕСНОЕ ДЕЛО

Статьей 23 Закона о защите конкуренции определены полномочия антимонопольного органа. Пункт 2 ст. 23 данного Закона устанавливает правовые рамки для выдачи предписаний, обязательных для исполнения: они исчерпываются случаями, указанными «в настоящем Федеральном законе». Антимонопольный орган выдает предписания, обязательные для исполнения коммерческими и некоммерческими организациями (их руководителями), федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о рекламе.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа).

Таким образом, проверка толкования закона органом исполнительной власти и применение подзаконных нормативных правовых актов о порядке представления отчетности и зависимости от этого размера обязательных платежей, выдача разъяснений в соответствии с таким толкованием не входят в компетенцию антимонопольного органа, поскольку не являются сферой регулирования Закона о защите конкуренции.



**Осипов
Георгий
Сергеевич,**

советник Адвокатского
бюро «Егоров,
Пугинский, Афанасьев
и партнеры»

КОММЕНТАРИЙ ЭКСПЕРТА

Департамент Службы по надзору в сфере природопользования по ЮФО выпустил письмо, которым обязал субъекты малого предпринимательства платить за размещение отходов больше, чем положено (с тем, что департамент не прав, — согласились суды всех инстанций, поэтому вдаваться в этот вопрос не имеет смысла). Один из субъектов малого предпринимательства — некое общество (в настоящем деле — третье лицо) пожаловалось в УФАС. УФАС предписал департаменту отозвать письмо. Департамент оспорил предписание УФАС в суде. Суд первой инстанции департаменту отказал, но вторая и третья инстанции требования департамента поддержали.

Суды, фактически согласившись, что департамент был не прав, вместе с тем предписание УФАС отменили, сославшись на то, что (а) общество могло самостоятельно оспорить письмо департамента в суде, (б) УФАС вышел за пределы своей компетенции, поскольку действие Закона о защите конкуренции распространяется только на действия госорганов в сфере антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе или естественных монополиях, (в) УФАС не доказал, что целью писем, направленных департаментом, является установление дискриминационных условий.

Однако с такой позицией суда нельзя согласиться, поскольку:

- а) тот факт, что общество имело возможность защищать свои интересы в судебном порядке, никак не влияет на право общества действовать также и в административном порядке;
- б) Закон о защите конкуренции четко устанавливает право антимонопольного органа выдавать предписания госорганам об отмене актов, нарушающих конкуренцию (п. 3 ч. 1 ст. 23), суд в постановлении сам указал, что полномочия УФАС распространяются на случаи, предусмотренные антимонопольным законодательством — именно такой случай и имеет место в рассматриваемом деле;
- в) УФАС не обязан доказывать ненадлежащие цели отмененных писем, достаточно того, что они устанавливают дискриминационные условия, тот факт, что эти условия распространяются на всех в ЮФО, не отменяет их дискриминационного характера, поскольку ставит субъекты малого предпринимательства в ЮФО в невыгодное положение по отношению к таким же субъектам из других округов, а также к другим хозяйствующим субъектам.