



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"

20 мая 1992 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, заместителя Председателя Н.В.Витрука, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева

с участием представителей сторон:

А.Я.Сливы - заместителя начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации - представителя Президента Российской Федерации, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации;

М.А.Митюкова - председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству - представителя Верховного Совета Российской Федерации как стороны, издавшей акт,

руководствуясь статьями 165 и 165¹ Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, статьями 57 и 58 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство Президента Российской Федерации, поступившее в Конституционный Суд Российской Федерации 23 марта 1992 года, о проверке конституционности Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". В ходатайстве содержится просьба признать указанный Закон Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Основанием для рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации данного дела в соответствии с частью первой статьи 58 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции России Закон Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" с точки зрения установленных в Российской Федерации принципов разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации, а также предусмотренного Конституцией порядка принятия и подписания законов.

Рассмотрев данное дело, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (Антимонопольный комитет Российской Федерации) образован в соответствии с Законом Российской Федерации от 22 марта 1991 года "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" как орган государственного управления в составе Совета Министров Российской Федерации.

22 ноября 1991 года Верховный Совет Российской Федерации принял Закон "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", в соответствии с которым этот Комитет выведен из структуры федеральных органов исполнительной власти, установлена подотчетность Комитета Верховному Совету Российской Федерации и его Президиуму, а Положение об Антимонопольном комитете должно утверждаться Президиумом Верховного Совета Российской Федерации (статья 1).

В статье 2 того же Закона определено, что председатель Антимонопольного комитета назначается Верховным Советом Российской Федерации по представлению Президиума Верховного Совета Российской Федерации, его первый заместитель назначается по представлению председателя Комитета Президиумом Верховного Совета Российской Федерации, другие заместители - председателем Комитета по согласованию с Президиумом Верховного Совета Российской Федерации. В такой редакции указанный Закон 4 декабря 1991 года был направлен на подпись Президенту Российской Федерации.

Президент Российской Федерации Указом от 28 ноября 1991 года № 242 "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР" установил, что непосредственное руководство Антимонопольным комитетом как одним из центральных органов государственного управления осуществляет Правительство Российской Федерации.

19 декабря 1991 года Закон Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" возвращен Президентом России Верховному Совету Российской Федерации для повторного рассмотрения.

26 декабря 1991 года этот Закон был повторно рассмотрен, принят Верховным Советом Российской Федерации и вновь направлен на подпись Президенту России. Однако вопреки требованиям статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации этот Закон не был подписан в течение трех дней Президентом России. В этой ситуации, по мнению представителя Верховного Совета Российской Федерации, создалась неопределенность в статусе Антимонопольного комитета, что существенно ограничивало его действия в регулировании потребительского рынка, развитии конкуренции и, в конечном итоге, могло тормозить проведение экономической реформы.

Однако Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 1991 года № 269 "О едином экономическом пространстве РСФСР" определено место Антимонопольного комитета в системе центральных органов государственного управления и, следовательно, его подконтрольность Правительству России. Президент России возложил на Антимонопольный комитет контроль за исполнением данного Указа и поддержку новых экономических структур.

В то же время Президиум Верховного Совета Российской Федерации своим Постановлением от 2 марта 1992 года № 2435-1 назначил исполняющего обязанности Председателя Антимонопольного комитета и утвердил предложения по совершенствованию законодательства в сфере антимонопольной политики Российской Федерации.

Президент России считает, что Верховным Советом Российской Федерации и его Президиумом нарушена часть третья статьи 109 Конституции Российской Федерации, согласно которой законы и постановления, принятые Верховным Советом Российской Федерации, не могут противоречить законам и другим актам, принятым Съездом народных депутатов Российской Федерации. Между тем Постановлением Съезда народных депутатов России от 1 ноября 1991 года "Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы" Президенту предоставлено право самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти.

В ходатайстве Президента Российской Федерации указано, что Законом Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" Антимонопольный комитет в нарушение статьи 129 Конституции России выведен из состава Правительства. При этом Президиум Верховного Совета Российской Федерации, назначив руководителя Антимонопольного комитета, изменил конституционный порядок его назначения Президентом России, что противоречит пункту 5 статьи 121⁵ и части первой статьи 123 Конституции Российской Федерации.

Законом Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" нарушены установленные в Российской Федерации принципы разделения законодательной и исполнительной властей, а также разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации, что противоречит требованиям статей 109, 114, 121¹, 121⁵, 121⁸, 122, 123, 125, 129 Конституции Российской Федерации. В результате полномочия по руководству и государственному регулированию деятельности в сферах конкуренции и ограничения монополизма на товарных рынках, а также формирование органов, осуществляющих такие полномочия, были переданы из исключительной компетенции высших органов исполнительной власти России Верховному Совету Российской Федерации - высшему органу законодательной власти.

Выведение Антимонопольного комитета из состава Совета Министров Российской Федерации и устранение его подчинения Президенту России не согласуется с частью первой статьи 123 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что председатели государственных комитетов России назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров России, а также со статьей 129 Конституции Российской Федерации, согласно которой министерства и государственные комитеты Российской Федерации подчиняются Совету Министров Российской Федерации.

Изменение Верховным Советом Российской Федерации подчиненности Антимонопольного комитета противоречит пункту 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 1 ноября 1991 года "Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы", которым Президенту предоставлено право самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти. При этом Верховный Совет Российской Федерации в соответствии со статьей 107 Конституции России как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти вправе осуществлять контроль за деятельностью Антимонопольного комитета. В соответствии со статьей 116 Конституции России Верховный Совет Российской Федерации правомочен создавать в своем составе постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета России, которые вправе осуществлять контроль за деятельностью государственных органов в порядке и формах, специфических для Верховного Совета как органа законодательной власти.

Законом Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" Верховный Совет Российской Федерации расширил также компетенцию Президиума Верховного Совета Российской Федерации, предоставив ему право утверждать Положение об Антимонопольном комитете и вносить в Верховный Совет представление о назначении Председателя Комитета. Это не согласуется со статьями 113 и 114 Конституции России, определяющими полномочия Президиума Верховного Совета Российской Федерации как подотчетного Верховному Совету России органа, обеспечивающего организацию работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Осуществление Президиумом Верховного Совета России других полномочий, о возможности предоставления которых говорится в статье 113 Конституции, не может противоречить организационному характеру деятельности данного органа.

Несвоевременное подписание Президентом Закона Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" является нарушением пункта 2 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации. Президент России обязан подписать Закон в трехдневный срок после повторного его рассмотрения и принятия, что не лишает Президента права обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации либо внести в порядке законодательной инициативы по этому вопросу другой законопроект.

Допущенное нарушение установленной Конституцией России процедуры рассмотрения и подписания законов фактически могло вызвать отрицательные последствия для проведения экономической реформы и антимонопольных мероприятий. Однако оно не может служить основанием для расширения компетенции Верховного Совета Российской Федерации и его Президиума за счет ущемления полномочий высших органов исполнительной власти. При этом Президиум Верховного Совета Российской Федерации, назначив руководителя Антимонопольного комитета, фактически применил нормативный акт, не имеющий юридической силы, поскольку не был соблюден предусмотренный пунктом 2 статьи 121⁵ Конституции России порядок подписания и обнародования законов.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 165 и 165¹ Конституции Российской Федерации, статьей 32, пунктом 2 части первой статьи 57, пунктами 1, 2, 4, 5, 6 части первой статьи 58, пунктом 2 части первой статьи 64 и частями второй и пятой статьи 65 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде России, Конституционный Суд Российской Федерации

постановляет:

1. Признать Закон Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" не соответствующим Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 49 и 50 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

2. Согласно частям второй и пятой статьи 65 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации с момента провозглашения данного Постановления признаются недействующими положения других нормативных актов, основанных на Законе Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", а правоотношения, оформившиеся на основании данного Закона, приводятся к состоянию, существовавшему до его применения.

3. В соответствии со статьей 84 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации данное Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в "Российской газете" и во всех других печатных изданиях, где был опубликован Закон Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

4. Обратить внимание Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина на нарушение им пункта 2 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации, выразившееся в несвоевременном подписании им Закона Российской Федерации от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

Председатель Конституционного
Суда Российской Федерации
В.Д.Зорькин

За Секретаря Конституционного
Суда Российской Федерации
Н.В.Витрук

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ЗАКОНА РСФСР ОТ 22 НОЯБРЯ 1991 ГОДА
"О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В СТАТЬЮ 3 ЗАКОНА РСФСР
"О КОНКУРЕНЦИИ И ОГРАНИЧЕНИИ МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ"

Рассматривая ходатайство Президента Российской Федерации о проверке конституционности Закона РСФСР от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", считаю необходимым отметить следующее.

В соответствии с пунктом 6 части первой статьи 109 Конституции Российской Федерации Верховный Совет Российской Федерации "обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории Российской Федерации; осуществляет в пределах компетенции Российской Федерации законодательное регулирование отношений собственности, организации управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, бюджетно-финансовой системы, оплаты труда и ценообразования, налогообложения, охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также других отношений".

Используя предоставленные ему полномочия и реализуя политику экономических реформ, Верховный Совет 22 марта 1991 года принял Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Статья 3 указанного Закона предусматривает образование в составе Совета Министров Российской Федерации Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (Антимонопольный комитет) для проведения государственной политики по развитию товарных рынков и конкуренции, ограничению монополистической деятельности и пресечению недобросовестной конкуренции. Антимонопольный комитет был образован 5 апреля 1991 года.

Законом от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" установлена подотчетность Антимонопольного комитета Верховному Совету Российской Федерации и его Президиуму. Одновременно предусмотрено, что "Положение об Антимонопольном комитете РСФСР утверждается Президиумом Верховного Совета РСФСР", а "Председатель Антимонопольного комитета РСФСР назначается Верховным Советом РСФСР по представлению Президиума Верховного Совета РСФСР. Первый заместитель Председателя Антимонопольного комитета РСФСР назначается Президиумом Верховного Совета РСФСР по представлению Председателя Комитета, другие его заместители назначаются Председателем Комитета по согласованию с Президиумом Верховного Совета РСФСР".

Президент Российской Федерации, обосновывая неконституционность действий Верховного Совета Российской Федерации при изменении подведомственности Антимонопольного комитета, утверждает, что эти действия противоречат пункту 5 статьи 121(5) и части первой статьи 123 Конституции Российской Федерации. С такими утверждениями нельзя согласиться. В указанных статьях Конституции Российской Федерации не определено, в чью компетенцию входит образование и упразднение каждого вида центральных органов государственного управления, определение порядка изменения их подведомственности. В них лишь регламентируется порядок формирования состава Совета Министров Российской Федерации, устанавливается, кто именно назначает и освобождает от должности министров, руководителей государственных комитетов и ведомств.

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации структура Совета Министров, а следовательно, и перечень входящих в него министерств и государственных комитетов определяется на основе Конституции Законом Российской Федерации о Совете Министров Российской Федерации, а право принятия такого Закона составляет исключительную прерогативу высших органов государственной власти - Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

В своем ходатайстве о признании Закона от 22 ноября 1991 года не соответствующим Конституции Российской Федерации Президент ссылается на то, что согласно статье 129 Конституции Российской Федерации государственные комитеты (следовательно, и Антимонопольный комитет) входят в систему исполнительной власти Российской Федерации и подчиняются Совету Министров Российской Федерации, а единственно конституционным признается только порядок назначения должностных лиц Президентом Российской Федерации. Этот аргумент сам по себе недостаточен для отстранения Верховного Совета России от реализации его полномочий по данному

вопросу.

Верховный Совет Российской Федерации в рассматриваемом случае создал не центральный орган государственного управления, а контрольный орган при высшем органе государственной власти - Верховном Совете. Это вытекает из содержательной характеристики Антимонопольного комитета как "центрального органа межотраслевого управления". Именно в таком качестве это понятие обычно употребляется в законодательстве о государственных органах. Антимонопольный комитет учрежден для проведения государственной политики по развитию товарных рынков и конкуренции, ограничению монополистической деятельности, пресечению недобросовестной конкуренции, контролю за антимонопольным законодательством. По замыслу законодателя, согласно статьям 11-17 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" основные цели и задачи Антимонопольного комитета должны осуществляться главным образом путем реализации контрольных функций. Многие положения этих статей включают указание на контроль, что отражено и в названиях некоторых статей данного Закона.

Следовательно, рассматриваемым Законом Антимонопольный комитет преобразован в контрольный орган при Верховном Совете Российской Федерации, не зависимый от исполнительной власти. Право Верховного Совета создавать подобные органы вытекает из положения, закрепленного в статье 107 Конституции: Верховный Совет Российской Федерации является постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Российской Федерации, а потому создание Верховным Советом Российской Федерации специальных контрольных органов правомерно.

Создание не зависимого от исполнительной власти государственного органа особенно важно в нынешней ситуации, когда ряд министерств и ведомств России обладает значительными правами и полномочиями по управлению подведомственными предприятиями. Установленный Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года No. 172 "Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы" порядок принятия решений Правительством Российской Федерации позволил бы, в случае сохранения прежнего статуса Антимонопольного комитета, оказывать на него давление, препятствовать осуществлению контроля за соблюдением антимонопольного законодательства и проведению государственной политики по развитию товарных рынков, ограничению монополистической деятельности и пресечению недобросовестной конкуренции. В особенности это касается возможностей Антимонопольного комитета по ограничению монополистической деятельности органов государственной власти и государственного управления (статьи 7, 8 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"), а также по недопущению создания организационно-структурных монополий, которые в ряде случаев образуются по решению органов государственной власти и государственного управления в нарушение статьи 17 того же Закона.

Независимость Антимонопольного комитета от органов исполнительной власти дает возможность более эффективно контролировать деятельность хозяйствующих субъектов, включенных в Государственный реестр Российской Федерации объединений и предприятий-монополистов, что имеет большое значение в условиях либерализации цен, а также создает условия для нормальной работы территориальных управлений Антимонопольного комитета на местах, ограждая их от давления со стороны местной администрации и предприятий-монополистов.

Содержащееся в ходатайстве Президента мнение о противоречии рассматриваемого Закона части третьей статьи 109 Конституции Российской Федерации является необоснованным. Пункт 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 1 ноября 1991 года "Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы" закрепляет за Президентом право решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти России. Однако это не означает лишения Верховного Совета Российской Федерации права создания и реорганизации тех или иных видов государственных органов. Указанное постановление Съезда народных депутатов не предоставляет Президенту Российской Федерации исключительных полномочий по данному вопросу.

Исходя из изложенного считаю, что имеются достаточные правовые основания для отклонения ходатайства Президента Российской Федерации о признании неконституционным Закона РСФСР от 22 ноября 1991 года "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" в части подотчетности Антимонопольного комитета Верховному Совету Российской Федерации.

Однако рассматриваемый Закон не соответствует Конституции Российской Федерации в части предоставления полномочий Президиуму Верховного Совета Российской Федерации утверждать Положение об Антимонопольном комитете и назначать Председателя этого Комитета. Эти

полномочия составляют прерогативу самого Верховного Совета Российской Федерации. Президиум Верховного Совета Российской Федерации является органом, который в соответствии со статьями 113 и 114 Конституции Российской Федерации обеспечивает организацию работы Съезда народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации и выполняет некоторые другие функции, не связанные с нормотворчеством и назначением руководителя создаваемого Верховным Советом контрольного органа.

Считаю также необходимым обратить внимание Президента Российской Федерации на нарушение им пункта 2 статьи 121(5) Конституции Российской Федерации в связи с неподписанием в течение трех дней Закона РСФСР "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", принятого Верховным Советом Российской Федерации после наложения на него президентского вето.