

© О. В. Кленкина¹, Е. С. Хорьякова², 2016

¹ Самарская академия государственного
и муниципального управления (САГМУ), Россия
E-mail: olga@kln-s.ru

² Самарская областная коллегия адвокатов, г. Самара, Россия
E-mail: Elena.khoriakova94@mail.ru

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассмотрены проблемы обжалования правоприменительных актов в системе экономического контроля, сходных по своей юридической природе, а именно: предупреждения Федеральной антимонопольной службы и представления прокурора. Проанализированы характерные особенности ненормативных правовых актов и позиции судов по вопросу возможности их обжалования. На основе проведенного исследования авторами делается вывод о необходимости закрепления на законодательном уровне понятия «ненормативный акт» с целью устранения противоречий в правоприменении и создания условий для соблюдения экономических прав субъектов предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: акт, антимонопольная служба, защита, нарушения, орган, ответственность, права, представление, предупреждение, предпринимательская деятельность, прокурор, суд, экономический контроль, органы экономического контроля.

Экономический контроль представляет собой одно из средств обеспечения развития производительных сил общества. Это означает, что он призван гарантировать надлежащее, с точки зрения общества и государства, состояние экономики. При этом его проведение должно осуществляться в соответствии с основными политическими принципами существования общества, в том числе, принципом обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина. Защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц в экономической сфере является одной из важных обязанностей государства. Однако, иногда, акты самих государственных органов нарушают эти права. В связи с этим, необходимым является правовой институт обжалования решений и действий органов власти в судебном порядке. Функционирование этого института вызывает большое количество научных и практических споров, в том

числе связанных с реализацией экономического контроля. Одно из частных проявлений данной ситуации связано с судебными позициями о возможности обжалования представления прокурора и предупреждения Федеральной антимонопольной службы.

Высшими судами были сформулированы противоречивые правовые позиции, связанные с обжалованием указанных актов органов государственной власти, сходных по своей юридической природе. Необходимо указать, что в настоящее время состояние экономики является одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления, поэтому разность судебных позиций в отношении актов экономического контроля представляется одним из препятствий для эффективного осуществления экономической деятельности. Указанные обстоятельства определяют актуальность данного исследования.

Предметом нашего исследования будут предупреждение Федеральной антимонопольной службы (ФАС) и представление прокурора, поскольку именно эти два органа являются одними из основных субъектов экономического контроля и надзора за деятельностью субъектов предпринимательства.

Проблемный аспект ситуации составляет тот факт, что суды допускают возможность обжалования только одного из указанных документов – предупреждения ФАС, исключая такую возможность для акта схожей правовой природы – представления прокурора. Однако возможность эффективного обжалования действий и актов контролирующих органов является важной гарантией осуществления деятельности в сфере экономики. Разность подходов судов приводит к нарушению принципа равных гарантий в сфере предпринимательской деятельности, поэтому такая позиция высших судов РФ должна быть обоснована или скорректирована. Для того чтобы выяснить, имеются ли основания для ее корректировки, необходимо провести сравнение правовых характеристик этих актов. Начнем с анализа их легальных определений.

Предупреждение – это акт антимонопольного органа о прекращении действий юридических лиц, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства и выносятся в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (ч. 1 ст. 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон «О защите конкуренции») [5]. Представление есть акт прокурорского реагирования об устранении нарушений закона, который вносится прокурором или его за-

местителем в орган или должностному лицу, полномочные устранить допущенные нарушения (ч. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре» от 17.01.1992 г. № 2202-1) [4]. Оба акта являются формами осуществления экономического контроля.

На основании положений указанных федеральных законов становится возможным сравнить данные формы, выделив различия.

Во-первых, предупреждение выносится антимонопольным органом (органом исполнительной власти), а представление выносится прокуратурой, которая, согласно тексту Конституции, не отнесена ни к одной ветви власти.

Во-вторых, предупреждение выносится только хозяйствующему (экономическому) субъекту, который совершил правонарушение, а представление может быть внесено в орган или должностному лицу, полномочным устранить допущенные нарушения.

Таким образом, присутствует ряд аспектов (возможно, связанных исключительно с несовершенством применения юридической техники), которые позволяют говорить о разграничении этих актов на уровне правовой природы, признавая один из них ненормативным, и, следовательно, подлежащим обжалованию, а второй – нет. Именно данный критерий закладывается в основу возможности обжалования анализируемых форм экономического контроля. В федеральных законах «О прокуратуре» и «О защите конкуренции» отсутствуют положения об обжаловании представления или предупреждения в судебном порядке. Следовательно, она поставлена законодателем в зависимость от того, признает ли сам суд эти акты, принимаемые при проведении экономического контроля, ненормативными.

Предупреждение ФАС суд признал ненормативным правовым актом [8]. Обосновывал ВАС (Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 18403/13) свою позицию тем, что предупреждение отвечает признакам ненормативного правового акта, установленным в ч. 1 ст. 198 АПК РФ, поскольку принято уполномоченным государственным органом на основании ст. 22 и ст. 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении конкретного хозяйствующего субъекта и содержит властное предписание, возлагающее на общество обязанности и влияющее тем самым на права хозяйствующего субъекта [9].

Что касается представления прокурора, то судами этот акт не признан ненормативным актом, а, следовательно, обжалованию в судебном порядке не подлежит [6]. Данная позиция изложена в Оп-

ределении КС РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О [7]; Постановлении Президиума ВАС РФ от 21.10.2008 г. № 9455/08 [6]. Суды обосновывают такое решение тем, что само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона, прежде всего, в добровольном порядке.

Таким образом, принципиальным вопросом, определяющим реальность гарантий прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как объектов экономического контроля, является критерий признания акта ненормативным. Гл. 24 АПК РФ закрепляет порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных актов [1], однако само понятие «ненормативный акт» в ней отсутствует, что расширяет, на наш взгляд, необоснованно, судебное усмотрение в сфере обжалования актов экономического контроля. Так, только в Письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 мая 1993 года № С-13/ ОП-167 указано, что нормативные акты устанавливают правила поведения, рассчитанные на многократное применение и адресованные неопределенному кругу лиц, а ненормативный (индивидуальный) акт правил поведения не содержит, а устанавливает конкретные предписания [9].

В науке под ненормативным правовым актом понимается властное решение, содержащее в себе обязательные конкретно-индивидуальные предписания, распоряжения, влекущие для лица, в отношении которого акт выносится, юридические последствия [10, с. 123].

Отличительными признаками ненормативных правовых актов являются:

1. Обязательность для конкретных, индивидуальных лиц (персонифицированность). Данный признак вытекает из индивидуальности и ситуативности ненормативного правового регулирования.

2. Предназначенность для однократного (кратковременного) применения, разовый характер. В виде исключения возможны ситуации, когда ненормативные правовые акты применяются неоднократно (например, согласно п. 2 ст. 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда [2]).

3. Как правило, ненормативный правовой акт принимается для возникновения, изменения или прекращения правоотношения, выполняя функцию юридического факта.

К дополнительным отличительным признакам нормативных правовых и ненормативных правовых актов относятся последствия их принятия и порядок официального опубликования [12, с. 13].

Таким образом, мы можем отметить, что легальное определение ненормативного правового акта отсутствует, а позиции правовой доктрины не содержат указаний на необходимость присутствия в нем каких-либо предписаний именно властно-обязывающего характера.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что суд подменяет понятие «акт правоприменения» понятием «ненормативный акт». Акт правоприменения является видом ненормативного акта и характеризуется следующими особенностями: фиксирует обязанности или меру ответственности лица, в отношении которого он вынесен; выступает в качестве непосредственного основания для использования государственно-принудительных мер [11]. Именно эти характеристики отмечает Конституционный Суд РФ в уже упомянутом Постановлении.

Считаем, что представление прокурора, в том числе, в отношении экономических субъектов, является ненормативным актом на основании следующего:

- представление носит индивидуальный характер, так как вносится конкретному органу или должностному лицу;
- представление содержит определенное правило поведения, которое рассчитано на применение в рамках одной правовой ситуации;
- вынесение представления влечет юридические последствия для органа или должностного лица, которые должны устранить нарушения, а именно: в случае неисполнения наступает административная ответственность (ст. 17.7 КоАП РФ [3]).

При этом Конституционный Суд РФ ссылается на то, что самому прокурору как субъекту экономического надзора не предоставлено право принудительного взыскания штрафа, поскольку дела данной категории рассматриваются мировыми судьями [7]. Но наступление юридических последствий не связано с тождеством или различием субъектного состава спорного и деликтного правоотношений, то есть с точки зрения права, важен сам факт наступления последствий, а не процедура их наступления. Таким образом, представление прокурора по всем своим признакам соответствует характеристикам ненормативного акта, и наличествующее противоречие судебных позиций по поводу этих актов является необоснованным.

На наш взгляд, и представление прокурора, и предупреждение ФАС являются властными предписаниями, возлагающими определенные обязанности. Однако в силу отсутствия законодательного понятия «ненормативный акт» и противоречивых разъяснений судов, появилась правовая коллизия в этой области, которую необходимо устранить в целях защиты прав и интересов юридических лиц при проведении экономического контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности. Formой такого устранения может являться принятие Постановления Конституционного Суда, содержащего критерии отнесения акта к ненормативным с учетом сформированной позиции судов общей юрисдикции.

Литература

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ) от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) от 14.11.2002 г. (ред. от 30.12.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. 01.05.2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

4. Федеральный закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. 28.11.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

5. Федеральный закон РФ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 05.10.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

6. Постановление Президиума ВАС РФ от 21.10.2008 г. № 9455/08 // Система Арбитражных судов Российской Федерации. URL: http://www.arbitr.ru/?id_sec=353&id_doc=19361.

7. Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О. URL: http://main-law.ru/ksrf/291-o_ot_24-02-2005.

8. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15.04.2014 г. № 18403/13 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

9. Письмо Высшего Арбитражного суда РФ от 20 мая 1993 г. № С-13/ОП-167 «Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебной-арбитражной практике» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1993. № 6.

10. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М.: Проспект, 2009. 505 с.

11. Марченко М. Н. Теория государства и права. М.: Зерцало, 2007. 608 с.

12. Ростова А. Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. 26 с.

*Статья поступила в редакцию 29.05.16 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. экон. наук, доцентом Е. С. Поротькиным*