

- ТЕКСТЫ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ
- КОММЕНТАРИИ И КОНСУЛЬТАЦИИ СПЕЦИАЛИСТОВ
- ОБРАЗЦЫ ЮРИДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ
- АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА
- КАРТОТЕКА И ОБЗОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ISSN 0869-1983

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭКОНОМИКА

15 / 16

/109/ 1995 /110/ 1995

- Предприниматели и социальное партнерство
- Аграрная реформа: сегодня и завтра
- Средства и формы антимонопольного регулирования
- Нормативные акты
- Презентация. Поздравляем юбиляра

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И
ЭКОНОМИКА**

15-16(109-110)/95

журнал для
деловых людей

издается с февраля 1991
два раза в месяц

Зарегистрирован
в Комитете РФ по печати
рег. № 0110570 от 12.04.94

Информационное содействие
развитию рыночных отношений,
поддержка предпринимательской
деятельности, пропаганда приори-
тетности права и законности во
всех сферах экономики

Учредитель:

**РОССИЙСКИЙ
ТОРГОВО-ФИНАНСОВЫЙ
СОЮЗ**

Редакция:

Акционерное общество
закрытого типа "Законо-
дательство и экономика"

Главный редактор

Д.Б.Горохов

Члены редколлегии

А.А.Арифалин, Ю.И.Бурлинов,
Н.И.Клейн, Б.Д.Клюкин,
В.А.Орешкин, Ю.П.Орловский,
Б.И.Пугинский

Выпуск готовили

О.М.Гетман (зав. редакцией),
О.В.Баканова (редактор),
П.Б.Медведев (худ. редактор),
Ю.В.Иванова (зам. гл. редакто-
ра).

Сотрудники редакции

И.В.Иванова, В.Н.Смирнов,
Ю.В.Сыч, Т.С.Кулагина

Подписано в печать 29.08.95

Формат 60x84 1/8

Печать офсетная

Объем 14 п.л.

Тираж 10000

первый завод — 4100

Отпечатано в типографии ДПК

Заказ 1661

Журнал распространяется

по подписке.

В розницу цена свободная.

Адрес редакции

111395 Москва, ул.Юности 5/1,
корп.6, телефон (факс) 374-72-39

© "Законодательство
и экономика" 1995

СОДЕРЖАНИЕ

Трудовые отношения на предприятиях

Д. И. Дедов
Предпринимательская деятельность и социальное партнерство 3

Аграрная реформа

Е. Л. Минина
Организационно-правовые формы сельскохозяйственного производства в
России: история, проблемы, перспективы 17

Д. Б. Горохов
Гражданско-правовое и земельно-правовое содержание сделок с землей 38

Антимонопольное законодательство

К. Ю. Тотьев
Правовые средства и формы антимонопольного регулирования 47

Нормативные акты, наиболее важные для предпринимательской деятельности

Федеральный закон Российской Федерации от 14 июня 1995 г. N 88-
ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Россий-
ской Федерации" 52

Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 1995 г. N 89-
ФЗ "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Рос-
сийской Федерации в связи с принятием законов Российской Федерации
"О стандартизации", "Об обеспечении единства измерений", "О сертифика-
ции продукции и услуг" 57

Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1995 г. N 563 "О
Государственном комитете Российской Федерации по поддержке и разви-
тию малого предпринимательства" 58

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 г.
N 573 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по
закупке, поставке, переработке, хранению и реализации зерна и продук-
тов его переработки для государственных нужд" 59

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995
г. N 625 "О внесении изменений и дополнений в Постановление Прави-
тельства Российской Федерации от 11 июня 1992 г. N 395 "О заключе-
нии соглашений между Правительством Российской Федерации и Прави-
тельствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите ка-
питаловложений" 61

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. N
661 "О внесении изменений и дополнений в Положение о составе затрат
по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в се-
бестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансо-
вых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли" 62

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13 июня 1995
г. N 50 "Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету "Учет
имущества и обязательств организации, стоимость которых выражена в
иностранной валюте" 66

Положение по бухгалтерскому учету "Учет имущества и обязательств ор-
ганизации, стоимость которых выражена в иностранной валюте" 67

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 27 июня 1995
г. N 62 "О внесении изменений в письмо Министерства финансов Рос-
сийской Федерации от 8 августа 1994 года N 103 "Об уточнении норм
расходов на прием и обслуживание иностранных делегаций и отдельных
лиц" 70

Приказ Государственной налоговой службы Российской Федерации от 22
июня 1995 г. N ВГ-3-14/36 "Об утверждении порядка регистрации конт-
рольно-кассовых машин" 70

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В нашем журнале мы регулярно обращаемся к проблемам антимонопольного регулирования. Мартовский выпуск этого года (N 3/4) был целиком посвящен этим вопросам, в июльском номере (N 13/14) Вы также найдете материал на эту тему.

Сегодняшняя публикация посвящена анализу средств антимонопольного регулирования и его юридических форм.

Правовые средства и формы антимонопольного регулирования

В системе государственного регулирования нарождающихся рыночных отношений используются разнообразные правовые средства и формы, причем применение некоторых из них в той или иной степени может ограничить экономическую самостоятельность хозяйствующих субъектов, гарантированную государством в п. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации. В связи с этим актуальной остается проблема правомерности и эффективности использования подобного экономико-правового инструментария.

Под правовыми средствами антимонопольного регулирования в настоящей статье понимаются предусмотренные антимонопольным законодательством и выраженные в определенной форме способы и меры воз-

действия на рыночные отношения, которые применяются компетентным государственным органом в целях поддержки и охраны конкуренции.² Правовые средства антимонопольного регулирования обеспечивают выполнение таких важных задач Федерального антимонопольного органа (далее - ФАО), как содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства. Однако применение подобных правовых средств антимонопольного регулирования преследует различные цели, в за-

висимости от чего можно выделить несколько их видов.

Во-первых, в отдельную группу можно выделить средства, используемые с целью ограничения сфер и объектов антимонопольного регулирования. Особая роль на рынке хозяйствующих субъектов с определенными экономическими характеристиками заставляет законодателя принимать антимонопольные нормы, позволяющие эффективно воздействовать на их деятельность. Выбор таких средств и политика их конкретного применения зависят от текущих экономических условий страны. Поэтому в целом можно сказать, что за исключением отдельных базовых принципов, "статичного антимонопольного права, имеющего одинаковую силу для всех времен и всех рынков не существует"³.

¹ Состав антимонопольного законодательства Российской Федерации определяется ст. 1-1 Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 25 мая 1995 г. N 83-ФЗ). Далее - Закон "О конкуренции"

² О правовых средствах, применяемых в сфере государственной и естественной монополий см.: Тотьев К. Государственная и естественная монополии // Закон. - 1995. - N 4. - с. 60-63

³ Биндельс А. Основы германского и европейского антимонопольного права. В кн.: Основы немецкого торгового и хозяйственного права // М.: 1995. - с. 63

К такого рода средствам относятся, в частности, экономически значимые величины, служащие разграничителями объектов антимонопольного контроля и регулирования. Во избежание так называемого "оперативного регулирования" они императивно зафиксированы в федеральном законе о конкуренции и могут изменяться только законодателем. Например, в соответствии со ст. 4 Закона "О конкуренции" не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара не превышает 35 процентов. Ранее часть из этих средств регулирования (например, предельная величина, касающаяся доминирующего положения хозяйствующего субъекта на рынке) могла устанавливаться и корректироваться Антимонопольным комитетом России⁴.

Ко второй группе относятся средства, применяемые в целях предупреждения противоправных антиконкурентных проявлений и контроля за концентрацией на товарных и иных рынках. Объектами подобного контроля, в частности, выступают действия по созданию, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов и сделки с акциями (долями), указанные соответственно в п. 1 ст. 17 и п. 1, 2 ст. 18 Закона "О конкуренции". Данный контроль основан на предварительном, достоверном и полном информировании антимонопольных органов о предполагаемых организационно-хозяйственных изменениях, а также связан с обязанностью соответствующего лица направить в антимонопольный орган официальную просьбу - ходатайство о даче согласия. Федеральный антимонопольный орган вправе как отклонить, так и удовлетворить

указанное ходатайство. Например, согласно ст. 17 Закона "О конкуренции" право на отклонение ходатайства возникает, если его удовлетворение может привести к возникновению или усилению доминирующего положения конкретного хозяйствующего субъекта и (или) ограничению конкуренции, либо при рассмотрении представленных документов обнаружено, что содержащаяся в них информация недостоверна. Право на удовлетворение ходатайства предоставляется ФАО законом, в частности, если выполняется какое-либо из нижеуказанных условий (п. 3 ст. 17):

- будут реализованы требования антимонопольных органов, направленные на обеспечение конкуренции;

- обозначенные в законе лица или органы докажут, что положительный эффект от их действий превысит негативные последствия для рассматриваемого товарного рынка.

Таким образом, правовой формой антимонопольного регулирования здесь является акт компетентного органа, в котором либо дается согласие на определенные действия, либо мотивированно отказывается в даче такого согласия. При этом следует иметь в виду, что в случаях, установленных законом, реорганизация юридических лиц путем слияния, присоединения или преобразования может быть осуществлена лишь с согласия уполномоченных государственных органов (п. 3 ст. 57 части первой ГК РФ). К такого рода случаям можно отнести и предварительный антимонопольный контроль. В свою очередь, нарушение установленного законом порядка образования юридического лица влечет отказ в государственной регистрации юридического лица (п. 1 ст. 51 части первой ГК РФ).

С принятием Федерального закона от 25 мая 1995 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"⁵ продолжается совершенствование форм и процедуры применения правовых средств предварительного антимонопольного контроля. Для их большей действенности в Закон "О конкуренции" введены нормы о признании недействительными:

- регистрации соответствующих хозяйствующих субъектов в связи с допущенными при их создании или реорганизации нарушениями ст. 17 Закона "О конкуренции",

- сделок, совершенных в нарушение ст. 18 Закона "О конкуренции", приводящих к возникновению или усилению доминирования и (или) ограничению конкуренции и в случае неисполнения участниками сделок требований ФАО по восстановлению необходимых условий конкуренции.

Такое признание производится судом по иску ФАО (территориального органа в пределах его компетенции).

Третья группа объединяет средства, применяемые с целью пресечения правонарушений в сфере конкуренции. Наиболее распространенными среди них являются решения антимонопольных органов в форме предписаний.

Предписание - правовое средство и форма антимонопольного регулирования, представляющая собой обязательное для исполнения письменное требование ФАО, которое выдается определенным в законе адресатам с целью защиты конкуренции. Предписание как средство и форма воздействия на хозяйственную деятельность может выдаваться не только ФАО, но и его территориаль-

⁴ См., например: Приказ ГКАП РФ от 3 июня 1994 г. N 66 (Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. - 1994. - N 9. - с. 10)

⁵ Российская газета. - 1995. - 30 мая

ными органами. Их полномочия в этой сфере основываются на положениях п. 1.4, 1.15 и 1.18 Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства (утверждены Приказом ГКАП России от 12 мая 1994 г. N 53⁶). Исходя из действующего антимонопольного законодательства Российской Федерации, можно выделить два основных вида предписаний, различающихся между собой по адресатам (объектам антимонопольного воздействия) и содержанию.

К первому виду относятся предписания, адресованные хозяйствующим субъектам и требующие от них совершения определенных организационных или оперативно-хозяйственных мероприятий. В соответствии со ст. 12 Закона "О конкуренции" такие предписания могут содержать требования о прекращении нарушений хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства и (или) об устранении их последствий, о восстановлении первоначального положения, об их принудительном разделении или о выделении структурных подразделений из их состава, о расторжении или об изменении договоров, противоречащих антимонопольному законодательству, о заключении договора с другим хозяйствующим субъектом, о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства.

В 1994 году ГКАП России и его территориальными управлениями было вынесено свыше тысячи предписаний, из них более половины - в адрес хозяйствующих субъектов. Наибольшее количество предписаний связывалось с совершением хозяйствующими субъектами злоупотреблений доминирующим положением на товарном рынке.

Адресатами другого вида предписаний выступают органы исполнительной власти и местного самоуправления. К ним могут быть предъявлены требования об отмене или изменении принятых ими неправомερных актов, о прекращении нарушений, о расторжении или изменении заключенных ими соглашений, противоречащих антимонопольному законодательству России. По данным за прошлый год в адрес указанных органов (по ст. 7-8 Закона "О конкуренции") выносилось свыше трехсот предписаний, большинство из которых - в связи с принятием властными органами актов, нарушающих антимонопольное законодательство России (84 процента).

Каждый вид предписания ФАО дается на основании и в порядке, предусмотренными материально-правовыми и процессуальными нормами, обращен к конкретному субъекту и порождает соответствующие права и обязанности последнего.

Материально-правовые нормы определяют составы правонарушений, которые должны пресекаться уполномоченными государственными органами, а также основания вынесения предписаний. Подобные нормы содержат запреты на совершение таких антиконкурентных проявлений, как, например, монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция (разделы 2, 3 Закона "О конкуренции").

Процессуальные нормы, регулирующие процедуру движения антимонопольных дел и вынесения предписаний, также содержатся в Законе "О конкуренции" и детализируются согласно ст. 27 Закона в Правилах, утвержденных ФАО. Регулируемая ими процедура строится на базе ряда принципов:

- принципы организации рассмотрения дел о нарушениях

антимонопольного законодательства,

- принципы рассмотрения таких дел и вынесения по ним обоснованных решений.

По нашему мнению, к первой группе относятся принципы ведомственности, инициативности и подконтрольности. Принцип ведомственности вытекает из того, что факты нарушений антимонопольного законодательства рассматриваются в системе одного и того же органа (ФАО) в пределах его компетенции и не могут передаваться в какой-либо другой орган исполнительной власти (п. 1 ст. 27 Закона "О конкуренции"). Это означает, что дела такого рода могут рассматриваться и непосредственно в ФАО, и в его территориальных органах. Принцип инициативности означает, что антимонопольные дела рассматриваются не только по заявлению заинтересованных лиц или государственных органов, но и по инициативе самого ФАО (ч. 3 п. 1 ст. 27 Закона "О конкуренции"). Такое положение позволяет эффективно сочетать различные формы общественного и государственного контроля и реагирования в области антимонопольной защиты рынка. Принцип подконтрольности предполагает возможность реализации судебного контроля за решениями ФАО. Ведь в соответствии с антимонопольным законодательством (ст. 28 Закона "О конкуренции") его деятельность "поставлена под контроль судебных органов"⁷.

Вторая группа вбирает в себя принципы: коллегиальности; полноты, всесторонности и объективности; срочности; конкретности; склонения к добровольному устранению нарушения законодательства. Принцип коллегиальности означает, что антимонопольные дела в соответствии с п. 1.7 Правил рассмат-

⁶ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. - 1994. - N 9. - с. 3-10. Далее - Правила

⁷ Клейн Н.И. Антимонопольное регулирование предпринимательской деятельности. В кн.: Предпринимательское право. М.: 1993. - с. 239

риваются коллегиально Комиссией, состав которой утверждается приказом по ФАО (территориальному органу). В состав Комиссии, как правило, входят заместитель Руководителя ФАО (руководитель территориального органа) – председатель Комиссии и два лица из числа работников ФАО (территориального органа). Принцип полноты, всесторонности и объективности обеспечивает адекватный анализ и оценку обстоятельств дела, соблюдение требований к представляемым в Комиссию документам и материалам, служащим фактической базой для принятия решений. Сообразуясь с данным принципом, председатель Комиссии или ее члены имеют право затребовать и получать устные объяснения, письменные и вещественные доказательства (п. 1.6 Правил). В соответствии с принципом срочности процессуальные мероприятия осуществляются в точно установленные сроки. Так, например, 10-дневный срок установлен для подготовки материалов к производству по делу. Само дело должно быть рассмотрено в месячный срок с момента получения всех запрошенных материалов, но не позднее 3 месяцев с момента вынесения определения о производстве по делу. При этом продление указанного срока является исключительным случаем и осуществляется только мотивированно. Принцип конкретности означает, что объектом рассмотрения служит не вообще экономическая деятельность хозяйствующего субъекта, а лишь его конкретное поведение на соответствующем товарном рынке в определенный отрезок времени. Принцип склонения к добровольному устранению правонарушения позволяет, опираясь на п. 1.12 Правил (не распространяется на дела, связанные с наложением на хозяйствующие субъекты штрафов), прекратить дело еще до вынесения реше-

ния по существу в случае, если субъект, допустивший нарушение антимонопольного законодательства, добровольно устранит его. Данный принцип подчеркивает, что антимонопольные органы придерживаются в своей деятельности не столько репрессивных начал, сколько ориентированы на ликвидацию экономико-правовых последствий противоправных антиконкурентных действий участников рыночного взаимодействия.

Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства завершается вынесением решения, в резолютивной части которого указываются результаты рассмотрения дела по существу:

- удовлетворение требований,
- частичный отказ в удовлетворении требований,
- полный отказ в их удовлетворении.

Здесь же приводятся мотивы и действия, которые должен совершить нарушитель или от совершения которых он должен воздержаться. Именно на основании решения Комиссии и выдается предписание.

Как видно, антимонопольные правовые средства по итогам дела облекаются в форму актов государственного регулирования. Последние в основном относятся к актам конкретного регулирования, т.к. адресованы отдельным лицам и не носят нормативного характера.

Эти акты порождают (изменяют, прекращают) определенное правоотношение в антимонопольной области, содержанием которого в свою очередь выступают права и обязанности его участников. Например, при вынесении антимонопольными органами предписания, его адресат обязан исполнить данное предписание точно в срок. Неисполнение предписания в срок влечет за собой меры ответственности, предусмотренные ст. 23-24 Закона "О конкуренции". Одновременно на основании ст.

13 части первой ГК РФ и п. 1 ст. 28 Закона "О конкуренции" у соответствующего хозяйствующего субъекта и иных лиц возникает право обжаловать вынесенные в отношении них акты антимонопольных органов. При этом подача заявления приостанавливает исполнение решения (предписания) федерального антимонопольного органа (территориального органа) на время его рассмотрения в суде или арбитражном суде до вступления решения суда или арбитражного суда в законную силу. Решение (предписание) федерального антимонопольного органа (территориального органа) может быть обжаловано в течение шести месяцев со дня его вынесения, за исключением требований, на которые исковая давность не распространяется.

В связи с принятием акта конкретного антимонопольного регулирования права и обязанности могут возникать и у третьих лиц. Так, акт о даче согласия на создание конкретного хозяйствующего субъекта в соответствии со ст. 17 Закона "О конкуренции" и при соблюдении других законодательно установленных требований порождает обязанность уполномоченного государственного органа зарегистрировать такую организацию. Подобный вывод, как представляется, соответствует также ст. 51 части первой ГК РФ, допускающей отказ в регистрации только в связи с нарушением установленного законом порядка образования юридического лица или не соответствием его учредительных документов закону. Поэтому разрешительный акт ФАО служит необходимой, но не единственной предпосылкой для государственной регистрации субъекта хозяйствования.

Реализация средств антимонопольного регулирования обеспечивается в настоящее время законодательно установленными правами антимоно-

польных органов, среди которых важное место занимают их иски. Так, в соответствии со ст. 12 Закона "О конкуренции" ФАО вправе обращаться в суд или арбитражный суд с заявлениями о нарушениях антимонопольного законодательства (в том числе о признании недействительными полностью или частично договоров, противоречащих антимонопольному законодательству, об обязательном заключении договора с другим хозяйствующим субъектом), а также участвовать в рассмотрении судом или арбитражным судом дел, связанных с применением или нарушением антимонопольного законодательства. Исковые права ФАО закреплены также в п. 8 ст. 17 и п. 9 ст. 18 Закона "О конкуренции". В них предусмотрено, что государственная регистрация коммерческих организаций и их объединений, созданных или реорганизован-

ных без предварительного согласия федерального антимонопольного органа, а также сделки, нарушающие антимонопольное законодательство, могут быть признаны в судебном порядке недействительными по иски федерального антимонопольного органа (территориального органа в пределах его компетенции). Однако возникает вопрос: вправе ли ФАО предъявлять иски, хотя и связанные с нарушениями антимонопольного законодательства, но прямо не упомянутые в Законе "О конкуренции"? Прежняя редакция ст. 12 Закона "О конкуренции" не давала на этот вопрос четкого ответа. Норма ч.6 ст. 12 в ее нынешней редакции (Федеральный закон от 25 мая 1995 г. N 83-ФЗ) сформулирована таким образом, чтобы уполномочить ФАО на предъявление любого упомянутого иска. Слова "в том числе" указывают на приведе-

ние в ст. 12 лишь примерного (открытого) перечня подобных исковых заявлений и допускает дальнейшее ее расширительное толкование в этой части. Между тем, на наш взгляд, это не противоречит ст. 42 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 5 мая 1995 г. N 70-ФЗ, предоставляющей государственным органам право обратиться с иском в арбитражный суд при наличии двух обстоятельств: в случаях, предусмотренных федеральным законом, и с целью защиты государственных и общественных интересов. Как представляется, ст. 12 Закона "О конкуренции" учитывает оба этих условия. Кроме того, иски ФАО позволяют подключить механизм судебного контроля как за деятельностью самих антимонопольных органов, так и за деятельностью других органов исполнительной власти, а также хозяйствующих субъектов.

К.Тотьев,

аспирант Московской
государственной юридической академии

ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА "ВОТУМ"

Телефоны: 209-36-34, 209-49-24

- *зарегистрирует предприятие любой организационно-правовой формы;*
- *поможет открыть представительство, страховую компанию, получить лицензии на страховую деятельность;*
- *окажет юридическую помощь на всех стадиях заключения договоров и контрактов;*
- *возьмет солидных клиентов на юридическое обслуживание;*
- *окажет помощь в арбитражном споре;*
- *проконсультирует по всем вопросам, в том числе по жилищным, и подготовит юридически грамотные документы.*