

ХОЗЯЙСТВО ПРАВО

- О защите прав потребителей
- Ответственность за пользование чужими денежными средствами
- Правовое регулирование передачи акций
- Досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров

8/96

Журнал "ХОЗЯЙСТВО И ПРАВО"

Подписка на 1997 год

Индекс журнала 71066. Его каталожная цена на 12 месяцев — 240 000 руб., на 6 месяцев — 120 000 руб., на 3 месяца — 60 000 руб., цена одного номера — 20 000 рублей. Подписная цена журнала складывается из каталожной цены и стоимости услуг местных предприятий связи.

Подписка на 1997 год начинается в сентябре и принимается без ограничений. Организации, распространяющие юридическую литературу, могут заказать мелкооптовые партии журнала в редакции.

Наши реквизиты:

ИНН 7710037618 Расчетный счет редакции:
для Москвы — 2609223 в ОПЕРУ Мосбизнесбанка, МФО 299093; для других регионов — 2609223 в ОПЕРУ Мосбизнесбанка, корр. счет 224161100 РКЦ ГУ ЦБ РФ по г. Москве, МФО 201791.

Телефон для справок: 292-07-00. Факс: 292-78-96.

Каждый месяц читатели нашего журнала имеют возможность получить развернутые конкретные комментарии законодательных и нормативных актов. В работе всех служб предприятий окажут практическую помощь консультации, ответы на вопросы читателей, а также примерные образцы договоров, уставов, контрактов, локальных нормативных актов и документов, которые необходимы в хозяйственной деятельности. Видные специалисты в области экономики и права помогут разобраться в сложных правовых и экономических проблемах. Помощь окажут и материалы судебно-арбитражной практики.

Вам остается только не забыть оформить подписку.

Нашим читателям, которые по каким-либо причинам не могут оформить подписку через отделения связи, предлагаем обратиться в редакцию. Если у вас есть возможность раз в месяц зайти по адресу: Москва, ул. Б. Дмитровка (бывш. Пушкинская ул.), а. 9, строение 8, мы готовы оставлять в редакции ваш экземпляр журнала.

ХОЗЯЙСТВО И ПРАВО

Ежемесячный
журнал
для деловых
людей

Учредители —
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации,
Министерство юстиции Российской Федерации
и трудовой коллектив редакции журнала

Издается с января 1977 года

№ 8 (235) • Август • 1996

В НОМЕРЕ

КОММЕНТАРИИ ЗАКОНОВ

В. ВИТРЯНСКИЙ. Расчеты

(глава 46)

(Комментарий ГК РФ)

3

Я. ПАРЦИЙ. О защите прав потребителей

24

В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

В. ХОХЛОВ. Ответственность за пользование чужими денежными средствами

38

Д. ИСАЕВ. Роль центральных банков в организации и функционировании платежных систем

48

А. ЯЛЕУЛГАНОВ. Правовое регулирование земельных платежей: опыт Татарстана

53

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В. БУБЛИК. Гражданское законодательство и имущественный статус экономических агентов

59

Д. ОСИНЦЕВ. О совершенствовании механизма реализации норм Таможенного кодекса Российской Федерации

75

- В. КОЧУРА. Изъятие имущества у собственника без решения суда
81
- С. ЗАГРЕБНЕВ. Подведомственность споров с участием иностранных инвесторов — юридических лиц
85
- Л. НОВОСЕЛОВА. О правовой природе средств на банковских счетах
90

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Перечень нормативных актов министерств и ведомств, зарегистрированных в Министерстве юстиции Российской Федерации в июне 1996 года
101

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

- К. ТОТЬЕВ. Предписание федерального антимонопольного органа и правовые последствия его вынесения
105

ПРАКТИКА И ОПЫТ

- С. АМОСОВ. Федеральный арбитражный суд округа
114

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПАНОРАМА

- И. БУБНОВ. Как защищаются интересы инвесторов на рынке ценных бумаг в Германии
120

КОНСУЛЬТАЦИЯ

- Ю. КОРИШУНОВ. Правила возмещения вреда, причиненного при исполнении трудовых обязанностей
130
- Д. ЛОМАКИН. Правовое регулирование передачи акций
141
- Л. КУЛИКОВА. Досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров
149
- Отвечаем на вопросы читателей
157

ПРЕДПИСАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЕГО ВЫНЕСЕНИЯ

Предпринимательская деятельность в Российской Федерации под-
вержена в настоящее время различным формам регулирования со
стороны государства и его органов. Это напрямую затрагивает
(часто даже ограничивает) права субъектов предпринимательства и
тем не менее неизбежно для рыночной экономики любой страны.
Однако в России обращает на себя внимание то, что такие формы
и средства, к сожалению, не всегда последовательно и четко ус-
тановлены действующим законодательством, что крайне негативно
отражается как на самих предпринимателях, так и на системе го-
сударственного регулирования в целом. Поэтому так важно опре-
делить правовое содержание и последствия применения любого из
используемых средств и сформулировать предложения по их со-
вершенствованию.

Не является исключением в этом смысле и антимонопольное
регулирование, вбирающее в себя различный правовой инструмен-
тарий в области государственного воздействия на участников эко-
номической деятельности. Так, действующее хозяйственное зако-
нодательство предоставляет Государственному комитету Россий-
ской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых
экономических структур (далее — ГКП России), созданному и
функционирующему в соответствии с Законом РСФСР от 22 марта
1991 года "О конкуренции и ограничении монополистической де-
ятельности на товарных рынках" (далее — Закон о конкуренции)¹,
право применять несколько юридических средств регулирования, и
прежде всего — право давать соответствующим субъектам пред-
писания.

Предписание — правовое средство (форма) антимонопольного
регулирования, представляющее собой обязательное для ис-
полнения письменное требование федерального антимонопольного
органа (территориального органа), которое выдается определен-

¹ С изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от
25 мая 1995 года № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1995, № 22,
ст. 1977

ным в законе адресатам с целью защиты добросовестной конкуренции и предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности.

Таким образом, можно выделить по крайней мере пять правовых признаков предписания федерального антимонопольного органа:

- цель предписания (охрана и поддержка конкурентных основ рынка, недопущение и пресечение нарушений антимонопольного законодательства²);
- субъекты, наделенные правомочиями давать предписание (антимонопольные органы);
- адресаты предписания (хозяйствующие субъекты, государственные органы и органы местного самоуправления);
- содержание предписания (возложение на соответствующий субъект определенной обязанности);
- его форма (предписание имеет форму акта конкретного государственного регулирования).

Предписание как форма воздействия на хозяйственную деятельность может выдаваться не только ГКАП России, но и его территориальными управлениями, что вытекает из ст. 23–24 Закона о конкуренции, пп. 1.2, 1.4 и 2.2 Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства (утверждены приказом ГКАП России от 12 мая 1994 года № 53)³, а также п. 9 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 года № 915). Упомянутые документы регламентируют соответствующие полномочия ГКАП России и его территориальных управлений по выдаче предписаний и процедуру рассмотрения фактов нарушения законодательства о конкуренции, в связи с обнаружением которых выдаются такого рода предписания.

Федеральный антимонопольный орган (территориальный орган) имеет право давать предписания нескольких видов, различающихся по их адресатам (объектам антимонопольного воздействия) и правовому содержанию.

Адресатами предписаний первой группы являются хозяйствующие субъекты, то есть российские и иностранные коммерческие организации и их объединения (союзы или ассоциации), некоммерческие организации, за исключением не занимающихся предпринимательской деятельностью, в том числе сельскохозяйствен-

² Состав антимонопольного законодательства впервые определен в ст. 1¹ Закона о конкуренции и помимо указанного Закона включает Конституцию Российской Федерации, издаваемые в соответствии с Законом о конкуренции федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ.

³ Бюллетень нормативных актов министерства и ведомств РФ, 1994, № 9. Далее — *Правил*.

ных потребительских кооперативов, а также индивидуальные предприниматели.

Такие предписания могут содержать требования о:

- прекращении нарушений антимонопольного законодательства;
- устранении их последствий;
- восстановлении первоначального положения;
- принудительном разделении хозяйствующих субъектов или о выделении структурных подразделений из их состава;
- расторжении или изменении договоров, противоречащих антимонопольному законодательству;
- заключении договора с другим хозяйствующим субъектом;
- перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства.

В качестве адресатов второй группы предписаний выступают государственные органы (федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации), а также органы местного самоуправления. К последним в соответствии со ст. 1 и 14 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"⁴ относятся выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Особенности сферы деятельности и компетенции указанных органов отразились и на содержании антимонопольных предписаний к ним. Они могут касаться требований о:

- отмене или изменении принятых ими неправомерных актов;
- прекращении нарушений;
- расторжении или изменении заключенных ими соглашений, противоречащих антимонопольному законодательству.

Каждый вид предписания ГКАП России (территориального управления) дается на основании и в порядке, предусмотренными материально-правовыми и процессуальными нормами, обращен к конкретному субъекту (его наименование указывается в самом предписании) и порождает соответствующие обязанности последнего.

В этой связи отметим, что особенностью антимонопольного законодательства Российской Федерации и некоторых других государств СНГ является изложение материальных и основных процессуальных норм в едином законодательном акте (ст. 12, 27–29 Закона Российской Федерации о конкуренции, ст. 20 Закона Республики Беларусь от 10 декабря 1992 года "О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции", ст. 16 Закона Республики Молдова от 28 февраля 1992 года "Об ограничении монополистической деятельности и развитии конкуренции").

Материально-правовые нормы о пресекаемых нарушениях антимонопольного законодательства содержатся в основном в разделах 2, 6 Закона о конкуренции. При этом следует помнить, что в состав антимонопольного законодательства входят не только законодательные, но и подзаконные нормативно-правовые акты.

Базовые процессуальные нормы содержатся в Законе о конкуренции (раздел VII) и детализируются согласно ст. 27 Закона в Правилах рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства. В соответствии с ними юридическим основанием для выдачи предписания является решение комиссии по рассмотрению конкретного дела, которая образуется в ГКАП России (территориальном управлении) по нормам пп. 1.4 и 1.7 Правил. При их применении следует учесть, что дела такого рода рассматриваются:

- в территориальных управлениях ГКАП России по месту совершения правонарушений;

- непосредственно в ГКАП России, если дела специально принимаются им к рассмотрению.

Комиссия, рассмотрев заявление лиц, указанных в п. 1 ст. 27 Закона о конкуренции и п. 1.1 Правил, выносит одно из следующих определений:

- о производстве по делу (если имеются признаки нарушения антимонопольного законодательства);

- об отказе в производстве по делу (в частности, в случае отсутствия или неполучения комиссией данных, свидетельствующих о нарушении антимонопольного законодательства).

Срок рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, а следовательно, и срок анализа и установления обстоятельств, могущих послужить поводом для вынесения предписания, ограничен и составляет, как правило, один месяц (с момента получения всех запрошенных материалов), но не более трех месяцев с момента вынесения определения о производстве по делу. Комиссия имеет право продлить этот срок, но только по исключительным мотивам, которые и указываются в соответствующем определении.

Рассмотрев дело по существу, комиссия выносит решение как основание для выдачи предписания. В его резолютивной части излагаются следующие возможные итоги рассмотрения дела:

- удовлетворение требований;
- частичный отказ в удовлетворении;
- полный отказ в удовлетворении заявленных требований.

В решении также приводятся действия, которые должно совершить виновное лицо или от совершения которых оно должно воздержаться. Эти же конкретные действия указываются и в самом предписании. Кроме того, в нем (предписании) обязательно фиксируется срок исполнения предписания и дата представления информации об исполнении предписания. Срок исполнения здесь имеет особое юридическое значение, так как с ним сопряжено не

только своевременное и добровольное исполнение предписания нарушителем, но и возможность его продления комиссией (не более чем на шесть месяцев), а также применение штрафа и иных мер воздействия в случае неисполнения предписания в срок. Все эти юридически значимые последствия связываются с истечением определенного в предписании срока и должны стимулировать скорейшее, активное и наиболее эффективное устранение нарушений антимонопольного законодательства еще на ранних стадиях их выявления.

Эту же цель преследует и другая специальная норма Правил, предусматривающая возможность прекращения дела еще до вынесения решения по существу, когда субъект, допустивший нарушение антимонопольного законодательства, добровольно устранил его. Данное положение не может применяться к категории тех дел, которые связаны с наложением штрафов на хозяйствующие субъекты.

Путем вынесения предписания как акта государственного регулирования антимонопольные органы побуждают соответствующие субъекты к соблюдению законодательства о конкуренции и ограничении монополистической деятельности, то есть к юридически корректному поведению на рынке.

В случае нарушения антимонопольного законодательства коммерческие и некоммерческие организации (их руководители), федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (их должностные лица), граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны в соответствии с предписаниями федерального антимонопольного органа прекратить нарушение, восстановить первоначальное положение, расторгнуть договор или внести в него изменения, заключить договор с другим хозяйствующим субъектом, отменить акт, не соответствующий законодательству, перечислить в федеральный бюджет прибыль, полученную в результате нарушения, осуществить реорганизацию в форме разделения или выделения с соблюдением установленных условий и сроков, выполнить иные действия, предусмотренные предписанием.

Тем не менее остается актуальным вопрос о правовых последствиях неисполнения предписания ГКАП России (территориального управления).

В случае неисполнения предписания об отмене или изменении акта, принятого с нарушением антимонопольного законодательства, о восстановлении положения, существовавшего до нарушения, федеральный антимонопольный орган (территориальный орган) вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании акта недействительным полностью или частично либо о понуждении восстановить положение, существовавшее до нарушения.

При неисполнении предписания об изменении или расторжении противоречащего антимонопольному законодательству договора либо о заключении договора с другим хозяйствующим субъектом антимонопольные органы вправе обратиться в суд или арбитражный суд с иском о признании договора недействительным полностью или частично либо о понуждении к заключению договора.

В случае неисполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства, федеральный антимонопольный орган (территориальный орган) вправе предъявить в суд или арбитражный суд иск о взыскании в федеральный бюджет необоснованно полученной прибыли.

Кроме того, за неисполнение в срок предписания федерального антимонопольного органа коммерческие и некоммерческие организации, их руководители, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, индивидуальные предприниматели несут согласно ст. 23–24 Закона о конкуренции ответственность в виде предупреждения (для физических лиц) или штрафа. При определении размера штрафа, взыскиваемого с коммерческих и некоммерческих организаций, должно учитываться их экономическое состояние.

Штраф, наложенный федеральным антимонопольным органом (территориальным органом) на коммерческую или некоммерческую организацию, за исключением штрафа на индивидуального предпринимателя, взыскивается в безакцептном порядке в 30-дневный срок со дня вынесения решения о его взыскании.

Штраф, наложенный федеральным антимонопольным органом (территориальным органом) на руководителей коммерческих или некоммерческих организаций, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, уплачивается ими в 30-дневный срок со дня получения решения о наложении штрафа. При уклонении от уплаты штрафа в установленный срок или неуплате штрафа в полном размере федеральный антимонопольный орган (территориальный орган) вправе обратиться в суд с заявлением о взыскании с руководителей коммерческой или некоммерческой организации, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, суммы штрафа, а также пени в размере одного процента от суммы штрафа или его неуплаченной части за каждый день просрочки.

Суммы рассматриваемых штрафов уплачиваются в федеральный бюджет.

Уплата штрафа не освобождает от обязанности исполнить предписание федерального антимонопольного органа (терри-

ториального органа) или совершить иные действия, предусмотренные антимонопольным законодательством.

Предписания ГКАП России и его территориальных органов относятся к оперативным санкциям, используемым в связи с совершёнными нарушениями антимонопольного законодательства⁵. Применение подобных санкций в сфере защиты конкуренции возлагает на нарушителя обязанность прекратить правонарушение, не допускать его в дальнейшем, а также совершить действия, предусмотренные предписанием. В свою очередь, их реализация не лишает соответствующего субъекта его имущества, полученного законным путем. При этом в качестве лишения не может рассматриваться взыскание сумм, не принадлежащих лицу по праву. Поэтому согласно ст. 12 Закона о конкуренции с помощью предписания антимонопольные органы вправе требовать перечисления в федеральный бюджет только той прибыли, которая была получена в результате нарушения антимонопольного законодательства. Кроме того, применение анализируемого средства антимонопольного регулирования не накладывает на нарушителя никаких дополнительных обязанностей, не связанных с прекращением нарушений антимонопольного законодательства или с совершением действий, указанных в ст. 12 Закона о конкуренции.

Предписаниям как санкциям особого рода присущи следующие функции:

— пресекательная (предписание позволяет прекратить нарушение антимонопольного законодательства и устранить его последствия);

— предупредительная (факт реализации санкции за нарушение запретов влияет на деятельность хозяйствующих субъектов, государственных органов и органов местного самоуправления и тем самым позволяет предотвратить противоправные деяния);

— информационная (санкции влияют на деловую репутацию хозяйствующих субъектов в мире бизнеса, а количество случаев их применения имеет значение при анализе данных о нарушениях антимонопольного законодательства);

— организационная (с помощью предписаний антимонопольных органов нередко организуются хозяйственные связи, например в случае, когда ГКАП России (территориальное управление) требует от хозяйствующего субъекта заключить договор с другим хозяйствующим субъектом);

— перераспределительная (на основе предписаний антимонопольных органов финансовые средства, полученные в результате незаконных деяний, могут перечисляться в федеральный бюджет).

Предписания антимонопольных органов выполняют целый ряд функций и поэтому играют важную роль в системе антимонополь-

⁵ См.: Олейник О. Запреты, пределы и санкции в антимонопольном законодательстве // Закон, 1995, № 4, с. 16.

В См.: Малеев Н. С. Юридическая ответственность и справедливость — М., 1992, с. 55.

ной защиты рыночных отношений и поддержки добросовестной конкуренции.

Особый вид предписаний ГКАП России (территориального управления) установлен Законом РФ "О защите прав потребителей" (п. 1 ст. 40). Имеется в виду предписание о прекращении нарушений прав потребителей. Его адресатами выступают изготовители (исполнители, продавцы), то есть предприятия, организации, учреждения или граждане-предприниматели, производящие товары для реализации, выполняющие работы, оказывающие услуги или реализующие товары по договору купли-продажи. Указанные лица в случае вынесения в их адрес предписания обязаны прекратить нарушение тех прав потребителей, которые предусмотрены, например, ст. 7, 8 и другими положениями Закона РФ "О защите прав потребителей", в том числе права потребителя на безопасность товара (работы, услуги), на информацию о хозяйствующих субъектах и о товарах.

Уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний ГКАП России (территориальных управлений) о прекращении нарушений прав потребителей карается штрафом, налагаемым на нарушителей согласно п. 1 ст. 43 Закона РФ "О защите прав потребителей".

Кроме того, федеральный антимонопольный орган (его территориальные органы), осуществляющий в пределах своей компетенции государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе, в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 18 июля 1995 года № 108-ФЗ "О рекламе" вправе давать предписания о прекращении нарушений указанного законодательства. Эти предписания выдаются:

- рекламодателям, то есть юридическим или физическим лицам, являющимся источниками рекламной информации, для производства, размещения, последующего распространения рекламы;
- рекламопроизводителям, то есть юридическим или физическим лицам, осуществляющим полное или частичное приведение рекламной информации к готовой для распространения форме;
- рекламораспространителям, то есть юридическим или физическим лицам, осуществляющим размещение и (или) распространение рекламной информации путем предоставления и (или) использования имущества, в том числе технических средств радиовещания, телевизионного вещания, а также каналов связи, эфирного времени и иными способами.

За неисполнение в срок предписаний о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе федеральный антимонопольный орган (его территориальные органы) вправе налагать штрафы на рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей в размере до 5000 минималь-

ных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом.

Сумма штрафа, уплаченная перечисленными лицами в соответствии с Законом о рекламе, пропорционально зачисляется в федеральный бюджет и в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации, на территории которого зарегистрированы юридическое лицо или индивидуальный предприниматель — рекламодатель, рекламопроизводитель или рекламораспространитель.

Если уплата штрафа не произведена добровольно, штраф выписывается в судебном порядке. Однако уплата штрафа не освобождает рекламодателя, рекламопроизводителя или рекламораспространителя от исполнения предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Таким образом, очевидно, что правовые последствия вынесения предписаний ГКАП России (территориального управления) различны и реализуются на основе разных юридических фактов. Но их принципиальное назначение, как и направленность других средств антимонопольного регулирования, остается неизменной — обеспечить эффективное функционирование добросовестных конкурентов на рынках России и предупредить, а также пресечь нарушения антимонопольного и иного законодательства Российской Федерации.

Как и любой ненормативный акт государственного органа, предписание, выданное федеральным антимонопольным органом или его территориальными органами, может быть признано в судебном порядке недействительным в силу ст. 13 Гражданского кодекса РФ, если такое предписание не соответствует закону (иным правовым актам) и нарушает права хозяйствующих субъектов. Убытки, возникшие в результате издания подобного предписания, подлежат согласно ст. 16 ГК возмещению Российской Федерации. При этом особенностью предписаний, выносимых в связи с фактами нарушения антимонопольного законодательства, является то, что они могут быть обжалованы согласно ст. 197 ГК и п. 2 ст. 28 Закона о конкуренции в течение шести месяцев со дня вынесения, за исключением требований, на которые искомая давность не распространяется.

К. ТОТЪЕВ,
аспирант Московской государственной
юридической академии