

АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОЦЕНОЧНЫХ ПОНЯТИЙ

Аннотация: Статья посвящена особенностям формулирования объективной стороны антиконкурентных административных правонарушений. Отмечено обилие оценочных понятий, с которыми сталкивается правоприменитель при привлечении к административной ответственности лиц, виновных в совершении правонарушений, посягающих на отношения конкуренции. Выявлены и рассмотрены проблемы, связанные с использованием оценочных понятий и сделаны предложения по их решению. Подробно рассмотрены приемы, которые сформулированы в общей теории права, позволяющие эффективно использовать оценочные понятия в повседневной правоприменительной деятельности органов власти. Методологическую основу составляют общенаучные методы: дедукция, индукция, анализ, синтез, а также частнонаучные методы познания: сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой. В результате проведенного исследования автор приходит к следующим основным выводам: 1) прием использования оценочных понятий влечет трудности для правоприменения 2) для правильного использования оценочных понятий должны быть выработаны законодательные гарантии, такие как упорядочение терминологии, установление перечней, выработка и закрепление критериев отдельных оценочных понятий.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, конкуренция, антиконкурентные административные правонарушения, оценочные понятия, признаки правонарушения, упорядочение терминологии, установление перечней, выработка критериев, административное право, административная ответственность.

Review: The article is devoted to the peculiarities of formulation of a constituent element of administrative anti-competitive offences. The author notes the abundance of value definitions which law enforcers have to use when penalizing for administrative anti-competitive offences. The article reveals and considers the problems of value definitions use and offers the ways of their solution. The author considers the methods defined in the general theory of law which allow the efficient use of value definitions in everyday law enforcement practice of the authorities. The methodology is based on the general scientific methods: deduction, induction, analysis, synthesis, and the special scientific methods: the comparative legal method, the formal logical and the historical-legal method. The author comes to the conclusions: 1) the use of value definitions causes difficulties for law enforcement 2) in order to use value definitions correctly there should be developed legal guarantees, such as the adjustment of terminology, the establishment of specifications, the development and establishing of the criteria of certain value definitions.

Keywords: development of criteria, establishment of specifications, adjustment of terminology, elements of offence, value definitions, anti-competitive administrative offences, competition, antimonopoly law, administrative law, administrative responsibility.

Борьба с административными правонарушениями в сфере антимонопольного регулирования является весьма актуальной проблемой, о чем свидетельствует непрекращающееся реформирование законодательства в рамках так называемых «антимонопольных пакетов». Рассмотрим некоторые особенности, связанные с реализацией деликтных норм КоАП РФ в указанной сфере.

Нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность в сфере антимонопольного регулирования, в большинстве случаев являются бланкетными. Объективную сторону указанных административных правонарушений составляют деяния, запрещенные антимонопольным законодательством и в антимонопольном

законодательстве описанные. Например, статьей 14.9 КоАП преследуются деяния органов власти, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством. Аналогичный пример можно привести и в отношении иных рассматриваемых составов (ст. 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ).

Эта особенность несет в себе определенные трудности для правоприменения. В первую очередь, они вызваны обилием используемых в регулятивных нормах антимонопольного законодательства оценочных понятий: конкуренция, ограничение конкуренции, злоупотребление доминирующим положением, недобросовестная конкуренция и др.

Бланкетность диспозиций охранительных норм КоАП РФ влечет необходимость при установлении объективной стороны административных правонарушений в сфере антимонопольного регулирования обращаться к оценочным понятиям. Отдельные конструктивные признаки названных правонарушений выражаются с помощью таких понятий как ограничение конкуренции (ст. 14.9, ч. 2 ст. 14.31, ст. 14.31.1, ч. 1 и ч. 3 ст. 14.32 КоАП РФ), злоупотребление (ст. 14.31, 14.31.1), манипулирование (ст. 14.31.2, ст. 14.31, ст. 14.31.1 КоАП РФ), недобросовестная конкуренция (ст. 14.33 КоАП РФ), дискриминационные условия (ч.1 ст. 14.40, ст. 14.31, 14.31.1 КоАП), навязывание (ч. 2 ст. 14.40 ст. 14.31, 14.31.1 КоАП) и др. В этом заключается еще одна особенность объективной стороны составов рассматриваемых правонарушений.

Содержание оценочных понятий составляют наиболее общие признаки того или иного явления, само это явление детально не раскрывается в правовой норме, а его наполнение осуществляется в процессе применения права. В литературе эта особенность неоднократно отмечалась исследователями [1, с. 104], [3, с. 37], [5, с. 47 – 48]. Т.В. Кашанина дает следующее весьма точное определение: «оценочное понятие – это выраженное в нормах права положение /предписание законодателя/, в котором закрепляются наиболее общие признаки, свойства, качества, связи и отношения разнообразных предметов, явлений, действий, процессов, детально не разъясняемое законодателем с тем, чтобы оно конкретизировалось путем оценки в процессе применения права и позволяло осуществлять в пределах зафиксированной в нем общности индивидуальную регламентацию общественных отношений» [3, с. 63].

В антимонопольном законодательстве и КоАП РФ действительно не раскрывается исчерпывающим образом содержание оценочных понятий. Так, ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции», закрепляющая запрет на злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, содержит лишь абстрактный ориентир («действия (бездействие)...результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.») и примерный, не исчерпывающий перечень деяний, которые точно, по мнению законодателя, являются злоупотреблением доминирующим положением. В каждом конкретном случае правоприменитель должен установить подпадает ли под значение оценочного понятия злоупотребление доминирующим положением то или иное деяние хозяйствующего субъекта.

Оценочные понятия выполняют важные функции в правовом регулировании. А.С. Рясина относит к ним в том числе «функцию гибкости правового регулирования; законодательной экономии; обеспечения доступности понимания правовых норм; обеспечения пределов судебного усмотрения; индивидуального поднормативного регулирования» [7, с. 10].

Действительно, охраняемые законом общественные отношения в сфере конкуренции настолько разнообразны и многоплановы, их участниками являются субъекты со столь различными формами и видами деятельности, что правовое регулирование здесь исключительно с использованием точных правовых понятий затруднительно. Использование оценочных правовых понятий обеспечивает гибкость административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, позволяет более полно реализовать принцип индивидуализации наказания за нарушение антимонопольного законодательства. С этой точки зрения закрепление объективной стороны антимонопольных правонарушений с помощью оценочных понятий является положительной чертой.

Другая причина, оправдывающая «вплетение» оценочных понятий в материю антимонопольного регулирования (и транслируемых в соответствующие охранительные нормы), – это бурное развитие общественных отношений в сфере конкуренции, изменчивость экономической обстановки в стране и объективная неспособность законодателя оперативно в режиме реального времени реагировать на эти изменения. Закон, будучи абстрактным, и не должен лихорадочно изменяться, поспевая за общественными отношениями, а должен стабильно их регулировать, обеспечивая правовому регулированию определенную эластичность. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций [6].

Большое значение для отношений в сфере конкуренции имеют нормы морали, нравственности. Соперничество хозяйствующих субъектов, а точнее порядок, формы и методы его осуществления неизбежно находят свое отражение в общественном (массовом) сознании людей. Ведь в процессе предпринимательской деятельности, в рамках которой существует конкуренция, создаются экономические блага всего общества. «С одной стороны, моральные нормы могут выполнять функции оснований юридической оценки, а с другой – нарушение моральных принципов общества является в некоторых случаях

достаточным для наступления правовых последствий (санкций)» [8, с. 216]. По этой причине антимонопольное регулирование (и охрана) и мораль, нравственность находятся в тесном взаимопроникновении, регулятивном взаимодействии. Следствие этого – использование оценочных понятий, в том числе нравственно-правовых категорий разумность, добросовестность, справедливость и др.

В связи с этим повышенное внимание должно уделяться уровню правоприменительной практики в сфере антимонопольного регулирования и охраны. Ведь, как справедливо отмечают исследователи, «...чем чаще используются оценочные понятия в российском праве, тем выше требования к уровню правовой культуры и правового сознания участников правоотношений» [9, с. 15]. Кроме того, антимонопольное законодательство носит комплексный характер, сочетает в себе как диспозитивные элементы гражданского права, так и императивные элементы административного права. Одним из способов такого сочетания как раз и являются правовые оценочные понятия антимонопольного законодательства.

В литературе указывается и на отрицательную сторону использования оценочных понятий: их неопределенность [4, с. 12], субъективизм их применения [2]. Т.В. Кашанина отмечает, что оценочные понятия в большей мере должны применяться в регулятивной сфере, чем в правоохранительной, в правоохранительной сфере – это явления скорее терпимое, чем поощряемое [3, с. 128, 133]. Государственное принуждение весьма существенно затрагивает интересы личности и организаций. Чтобы исключить произвол, желательно в меньшей степени использовать оценочные понятия в правоохранительной сфере. Однако учитывая теснейшую взаимосвязь зачастую оценочных регулятивных норм антимонопольного законодательства и соответствующих охранительных норм КоАП РФ, сделать это едва ли возможно. Законодатель очертил границы должного поведения в сфере конкуренции с помощью оценочных понятий. Каким образом, он мог установить ответственность за нарушение этих границ? Опять-таки с помощью тех же оценочных понятий. В противном случае охрана названных правоотношений была бы выборочной и неполноценной.

Выход из ситуации видится в разработке гарантий правильного применения оценочных понятий антимонопольного законодательства. В литературе предложены следующие способы обеспечения законодательных гарантий правильности применения оценочных понятий: упоря-

дочение терминологии, установление перечней, выработка и закрепление критериев отдельных оценочных понятий [3, с. 163-168].

Упорядочение терминологии является залогом правильного применения антимонопольного законодательства. Комплексное антимонопольное регулирование оперирует понятиями из разных отраслей права: гражданского (предпринимательская деятельность, юридическое лицо, договор, убытки и др.), административного (орган государственной власти, государственный контроль, государственная услуга и др.), конституционного права (свобода экономической деятельности и др.). Гармонизация понятий, используемых при антимонопольном регулировании и охране, с аналогичными общепринятыми понятиями других отраслей права позволит в значительной степени снизить риск неправильного применения оценочных понятий. Типичный случай дисгармонии понятий в разных правовых отраслях представляет собой случай из практики Кемеровского УФАС России. Так, на общем собрании членов НО Кузбасский алкогольный союз «Гарантия качества» 12.03.2008 было принято решение об утверждении соглашения о систематизации деятельности по оптовой торговле организаций, являющихся членами союза. Указанным соглашением члены союза обязались на водку, произведенную в других субъектах РФ, установить минимальную цену для организаций розничной торговли не менее 75 рублей за бутылку емкостью 0,5 литров; соблюдать ценовую модель на алкогольную продукцию, произведенную в Кемеровской области, согласно дистрибьюторским договорам с поставщиками; не закупать водку и ликероводочные изделия, произведенные в республиках Северного Кавказа. Первоначально судами первой, апелляционной и кассационной инстанции было признано незаконным решение антимонопольного органа в отношении участников указанного выше соглашения, в том числе по мотиву его незаключенности в соответствии с нормами ГК РФ. Президиума ВАС РФ отменяя судебные акты, в своем постановлении от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А27-12323/2009 указал на неприменимость к антиконкурентным соглашениям норм ГК РФ о сделках (в том числе, договорах) и форме их совершения.

К установлению примерных перечней законодатель довольно активно прибегает при закреплении антимонопольных запретов, охраняемых КоАП РФ, и других понятий. Именно таким образом «расшифрованы» запреты на злоупотребление доминирующим положением, недобросовестную конкуренцию, понятие ограничения конкуренции

и др. Представляется необходимым дальнейшая детализация этих перечней. Кроме того, в ряде случаев понятия детализирующих перечней сами нуждаются в разъяснении, например, понятие навязывание условий договора как вид злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке (п. 3 ч. 1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции»).

Закрепление критериев оценочных понятий антимонопольного законодательства также практикуется законодателем. Так, критерии недобросовестной конкуренции, дискриминационных условий закреплены в ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции», критерии монополюс высокой и монополюс низкой цены установлены в ст. 6 и 7 того же Закона и т. п.

Кроме того, при работе с оценочными понятиями должна также использоваться «адаптированная» к ним правоприменительная техника. В каждом случае самым детальным образом должна быть исследована фактическая сторона дела,

выяснено значение оценочного понятия применительно к конкретной ситуации, а затем должна быть выяснена возможность его применения к установленным фактическим обстоятельствам. В индивидуальном правовом акте должны быть четко указаны доводы о том, почему то или иное оценочное понятие применено. В нем не должно быть не истолкованных оценочных понятий. При рассмотрении дела как раз и происходит наполнение оценочного понятия конкретными фактическими обстоятельствами, поэтому в акте должно быть указано на факт реальной действительности, который охватывается таким понятием.

Таким образом, использование законодателем оценочных понятий при установлении административной ответственности за антиконкурентные административные правонарушения требует применения специальных приемов и способов правильности их использования.

Библиография:

1. Бару М.И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве // Сов.государство и право. 1970
2. Беляева О.М. Об использовании оценочных понятий в законодательстве и трудностях их толкования в процессе правореализации // История государства и права, 2013, № 13.
3. Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве: дис... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1974.
4. Левина Д.Н. Теоретические проблемы применения и толкования оценочных понятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2007.
5. Лукьяненко М.Ф. Оценочные понятия гражданского права: разумность, добросовестность, существенность. М.: Статут, 2010
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П
7. Рясина А.С. Оценочные категории: общетеоретический и нравственно-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013.
8. Теория государства и права. Учебник / под ред. С.С. Алексеева 1998.
9. Фетисов О.Е. Оценочные понятия в праве: проблемы теории и практики: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2009.
10. Писенко К.А. Публичные субъекты конкурентного права в России и зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – 2. – С. 60 – 71.

References (transliterated):

1. Baru M.I. Otsenochnye ponyatiya v trudovom zakonodatel'stve // Sov.gosudarstvo i pravo. 1970
2. Belyaeva O.M. Ob ispol'zovanii otsenochnykh ponyatii v zakonodatel'stve i trudnostyakh ikh tolkovaniya v protsesse pravorealizatsii // Istoriya gosudarstva i prava, 2013, № 13.
3. Kashanina T.V. Otsenochnye ponyatiya v sovetskom prave: dis... kand. yurid. nauk. – Sverdlovsk, 1974.
4. Levina D.N. Teoreticheskie problemy primeneniya i tolkovaniya otsenochnykh ponyatii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – Nizhnii Novgorod, 2007.
5. Luk'yanenko M.F. Otsenochnye ponyatiya grazhdanskogo prava: razumnost', dobrosovestnost', sushchestvennost'. M.: Statut, 2010
6. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 30.06.2011 № 14-P
7. Ryasina A.S. Otsenochnye kategorii: obshcheteoreticheskii i nrvstvenno-pravovoi aspekty: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – Saratov, 2013.
8. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik / pod red. S.S. Alekseeva 1998.
9. Fetisov O.E. Otsenochnye ponyatiya v prave: problemy teorii i praktiki: avtoref. dis... kand. yurid. nauk. – Tambov, 2009.
10. Pisenko K.A. Publichnye sub'ekty konkurentnogo prava v Rossii i zarubezhnykh stranakh // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2012. – 2. – С. 60 – 71.