
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В АНТИМОНОПОЛЬНОМ ПРАВЕ: СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

К.А. Писенко

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена актуальным вопросам и проблемам правового регулирования административных процедур публично-властной деятельности российского антимонопольного органа, их законодательному и подзаконному регулированию. В статье нашел отражение ряд системных проблем административно-процедурного регулирования, сформулированы предложения по их преодолению.

Ключевые слова: российский антимонопольный орган, административная процедура, юрисдикционная и неюрисдикционная деятельность и процедура, системные проблемы правового регулирования, административный регламент.

Основными целями административно-правового регулирования или правового регулирования управленческой деятельности публичных субъектов государства традиционно считаются одновременно эффективность публичного управления и обеспечение эффективной охраны и защиты прав граждан от неправомерного поведения администрации, нарушающего их права и законные интересы [1; 26]. В равной степени это применимо и к административно-правовому регулированию публично-властной деятельности в сфере государственного антимонопольного контроля. Одним из ключевых механизмов достижения указанных целей в мировой теории административного права рассматриваются административные процедуры, оформляющие публично-властную деятельность администрации, как юрисдикционного, так и неюрисдикционного характера.

В настоящее время правовое регулирование административных процедур публично-властной деятельности антимонопольного органа, как и многих других публичных субъектов административной деятельности, является неунифицированным, если не бессистемным. Процедурные нормы антимонопольной деятельности расплывлены по множеству актов, при этом основной массив таких норм приходится на подзаконное регулирование. Неунифицированным является при этом как законодательный, так и подзаконный блок.

Особую проблемную область при этом образует регулирование и практика разработки и применения административных регламентов. В последние годы изучение догматики и проблем правового регулирования разработки, примене-

ния административных регламентов неизменно и объективно входит в круг приоритетных направлений отечественных административно-правовых исследований [3; 4; 28; 29]. Все больше внимания уделяется этому вопросу и в программах юридического образования [24]. Вместе с тем пока активность научного сообщества, к сожалению, не привела в целом к системному и значительному качественному повышению уровня позитивного правового поля, которое обеспечивало бы высокий стандарт содержания административных регламентов и системность административного правового регулирования с использованием данной категории нормативных административных правовых актов.

Возрастает и число работ, специально посвященных понятию, видам, правовому регулированию административных процедур [2; 9–12], как в целом, так и в отдельных сферах, в том числе в сравнительно-правовом аспекте, однако специального комплексного исследования антимонопольных административных процедур, в том числе осмысления комплекса системных проблем их правового регулирования, пока не предпринималось.

Среди законодательных актов, содержащих процедурные нормы административной антимонопольной деятельности, можно выделить антимонопольное законодательство, представленное, прежде всего, Федеральным законом «О защите конкуренции» № 135-ФЗ от 26.07.2006 (ред. от 18.07.2011) [25] и антимонопольными нормами отдельных отраслевых законов [3; 8; 13], а также блок законов, посвященных вопросам контроля администрации и контролю за администрацией, административной ответственности [5; 6; 26; 27].

Среди подзаконных актов, содержащих процедурные нормы и/или нормы, влияющие на административно-процедурное регулирование, можно условно выделить две группы по субъектам издания. К первой относятся нормативные правовые акты Правительства РФ [16], в непосредственном подчинении которого находится Федеральная антимонопольная служба, ко второй — акты самого антимонопольного органа [21]. При этом среди правительственных актов можно выделить ряд постановлений, формирующих общие правила процедурного регулирования, например, правила разработки административных регламентов и правила подготовки нормативных актов федеральных органов исполнительной власти [14; 20], а также специальные акты в антимонопольной сфере, регулирующие процедурные аспекты антимонопольного контроля [15]. Особо также стоит выделить акты Правительства РФ, определяющие основы правового статуса антимонопольного органа [18; 19]. Среди актов антимонопольного органа стоит выделить приказы, утверждающие административные регламенты его деятельности. Однако данными приказами и регламентами далеко не ограничивается перечень ведомственных актов антимонопольного органа, формирующих процедурные правила его собственной деятельности.

Анализ указанных и иных законодательных и подзаконных актов выявил ряд системных проблем и пробелов, влияющих на процедурное регулирование. Примером системных недостатков являются, в частности, расхождения и несогласованность легальных определений законодательства, правительственных

актов, актов самого антимонопольного органа, функций и полномочий последнего. В частности, перечень функций антимонопольного органа, указанный в Законе о защите конкуренции, не вполне совпадает с перечнем функций правительственных актов, определяющих статус ФАС России, и значительным образом не совпадает с перечнем функций, фигурирующих в нормативных актах самого антимонопольного органа. В ряде случаев антимонопольный орган как функции определяет предоставленные ему законодательством и актами Правительства РФ отдельные полномочия.

Функции и полномочия антимонопольного органа не увязаны в концептуальном системном единстве как между собой, так и в связи с административными процедурами их реализации. В этом контексте выявлено, в частности, и фактическое отсутствие на законодательном и подзаконном уровне обязанности антимонопольного органа регламентировать административными процедурами *весь исчерпывающий перечень* его функций и полномочий. Фактически антимонопольному органу предоставлено самому трактовать содержание своих функций, дробить их на подвиды и, выбирая какие-то подвиды для процедурного регулирования своими регламентами, оставлять иные вне такого процедурного регулирования. Данная ситуация приводит к пробелам процедурного регулирования антимонопольной деятельности, системным нарушениям прав граждан, снижению эффективности антимонопольного контроля в целом.

Для преодоления сложившейся проблемной ситуации целесообразно, в частности, определение единого источника или системы концептуально и юридически связанных между собой источников определения перечня и содержания функций и полномочий антимонопольного органа; выработка и легальное закрепление понятия и исчерпывающего перечня функций антимонопольного органа, унифицированных, желательно в едином нормативном акте высокого иерархического уровня; выработка и легальное закрепление понятия «исчерпывающих полномочий» антимонопольного органа, определенных в концептуальной зависимости от перечня его функций; определение нормативного правила, императивно «привязывающего», определяющего алгоритм зависимости количества, наименования и содержания административных регламентов антимонопольного органа от нормативно закрепленного перечня его функций и полномочий; усовершенствование механизмов контроля за соответствием принимаемых антимонопольным органом административных регламентов реализации его функций и полномочий нормативно закрепленному перечню его функций и полномочий; усовершенствование механизмов политической и юридической ответственности должностных лиц антимонопольного органа за невыполнение указанной обязанности, а также регистрирующего органа за попускание невыполнению указанной обязанности.

Системные недостатки выявлены и в ходе анализа правовой основы разработки административных регламентов, которые выходят за рамки проблематики только антимонопольного регулирования и носят более общий характер. В частности, выявлена несогласованность содержания правительственного акта,

определяющего общий порядок принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и правительственного акта, определяющего порядок разработки и принятия административных регламентов. Так, общие правительственные правила, указывая исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, не включают в него административные регламенты. Вместе с тем специальные правительственные правила, регулирующие порядок подготовки и принятия, содержание административных регламентов, прямо называют последние нормативными правовыми актами. Не определено также иерархическое место регламентов среди прочих видов нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Для преодоления указанных и иных системных и частных проблем процедурного регулирования, очевидно, необходимы изменения в правовом регулировании.

С учетом избранной сегодня политической элитой модели процедурного регулирования, характерным признаком которой является приоритет подзаконного регулирования процедур, на настоящем этапе, вероятно, более реальным и возможным средством может стать усовершенствование правительственных правил подготовки административных регламентов и иных актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе увязывание этих актов между собой, повышение требований и стандартов содержания административных регламентов, контроля за их принятием и утверждением, в том числе с учетом мирового опыта регламентации обязательного содержания нормативных административных актов, а также требований юридической техники. В более длительной перспективе, в целях реализации заданных Конституцией России задач построения правового государства, очевидно, необходим вывод улучшенного и апробированного процедурного регулирования с подзаконного на законодательный уровень. При этом законодательство должно иметь не рамочный характер, не только устанавливать основные начала и унифицированные понятия, что сегодня само по себе крайне необходимо, но также и содержательно регулировать процедурные вопросы деятельности публичных субъектов.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. — М.: Спарк, 2003.
- [2] Агафонов С.И., Воробьева Т.И., Сальников М.Г., Трегубова Е.В. Административные процедуры и запреты как средство обеспечения законности и правопорядка в сфере внутренних дел // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 1.
- [3] Водный кодекс Российской Федерации № 74-ФЗ от 03.06.2006 (ред. от 21.07.2011) // СЗ РФ. — 2006. — № 23. — Ст. 2381.
- [4] Грицай Г.И. Об административных регламентах органов исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2009. — № 4.

-
- [5] Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» № 4866-1 от 27.04.1993 (ред. от 09.02.2009) // Российская газета. — 1993. — № 89.
- [6] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 21.07.2011) // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
- [7] *Коробкин М.В.* Административно-правовое регулирование разработки регламентов // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 3.
- [8] Лесной кодекс Российской Федерации № 200-ФЗ от 04.12.2006 (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. — 2006. — № 23. — Ст. 2381.
- [9] *Малявина Н.Б.* Административные процедуры как средство противодействия коррупции: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
- [10] *Матвиенко Г.В.* Административные процедуры и производства в таможенном праве // Журнал российского права. — 2008. — № 12.
- [11] *Немченко О.В.* Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за пределами Российской Федерации, как административная процедура // Адвокат. — 2010. — № 11.
- [12] *Поникаров В.А.* Теоретические вопросы административно-юрисдикционной деятельности // Российский судья. — 2006. — № 7.
- [13] Постановление Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» № 3314-1 от 15.07.1992 (ред. от 26.06.2007) // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1917.
- [14] Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» № 373 от 16.05.2011 // СЗ РФ. — 2011. — № 22. — Ст. 3169.
- [15] Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за экономической концентрацией в области использования водных объектов» № 314 от 08.04.2009 // СЗ РФ. — 2009. — № 15. — Ст. 1843.
- [16] Постановление Правительства РФ «Об утверждении условий признания доминирующим положения кредитной организации и правил установления доминирующего положения кредитной организации» № 409 от 26.06.2007 // СЗ РФ. — 2007. — № 27. — Ст. 3296.
- [17] Постановление Правительства РФ «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» № 260 от 01.06.2004 (ред. от 21.02.2011) // СЗ РФ. — 2004. — № 23. — Ст. 2313.
- [18] Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» № 331 от 30.06.2004 (ред. от 25.04.2011) // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3259.
- [19] Постановление Правительства РФ «Вопросы Федеральной антимонопольной службы» № 189 от 07.04.2004 (ред. от 28.01.2011) // СЗ РФ. — 2004. — № 15. — Ст. 1482.
- [20] Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» № 1009 от 13.08.1997 (ред. от 21.02.2011) // СЗ РФ. — 1997. — № 33. — Ст. 3895.
- [21] Приказ ФАС РФ «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» № 220 от 28.04.2010 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — № 34.
- [22] Приказ ФАС РФ «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению за-

- явлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции» № 841 от 16.12.2009 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — № 14 (прил. 4–7, 8–13, 15–18 к Регламенту не приводятся).
- [23] Приказ ФАС РФ «Об утверждении Положения об информационной политике ФАС России и ее территориальных органов» № 848 от 21.12.2009 // СПС «Консультант+». (Документ опубликован не был.)
- [24] *Стахов А.И.* Административные регламенты органов исполнительной власти в сфере юридического образования // *Административное право и процесс*. — 2011. — № 1.
- [25] Федеральный закон «О защите конкуренции» № 135-ФЗ от 26.07.2006 (ред. от 18.07.2011) // *Российская газета*. — 2006. — № 162.
- [26] Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ от 26.12.2008 (ред. от 01.07.2011) // *СЗ РФ*. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.
- [27] Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» № 59-ФЗ от 02.05.2006 (ред. от 27.07.2010) // *СЗ РФ*. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.
- [28] *Федосеева Н.Н.* Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // *Информационное право*. — 2009. — № 4.
- [29] *Яцкин А.В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // *Журнал российского права*. — 2006. — № 10.

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN ANTI-MONOPOLY LAW: LEGAL REGULATION SYSTEM PROBLEMS

К.А. Pisenko

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Article is devoted Russian anti-monopoly body activity administrative procedures legal regulation, it's legal statute and administrative regulation. Some System actual problems are analyzed, and proposals are offered to resolve them.

Key words: Russian anti-monopoly body, administrative procedure, jurisdictional and non-jurisdictional activity and procedure, system legal regulation problems, administrative reglement (kind of administrative normative act on administrative procedure).