

Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический электронный журнал

№ 2(15) 2015



Федеральная антимонопольная служба



Практика применения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в сочетании с иными нормами законодательства.
Стр. 12



Специализация судей: за и против.
Стр. 21



О некоторых вопросах, возникающих в связи с заключением мировых соглашений.
Стр. 38

Федеральная Антимонопольная Служба

СОДЕРЖАНИЕ

4 ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

5 СОХРАНЯЯ ПАМЯТЬ ДЕЛАМИ

ПЕТРОВ С. В.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

АНАЛИЗ

12 О СПОРНЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТИМОШЕНКО А. С.

РУКОВОДИТЕЛЬ СТАВИТ ПРОБЛЕМУ

21 О ФОРМИРОВАНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ СУДЕЙ

БАШЛАКОВ-НИКОЛАЕВ И. В.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

34 АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

*КИНЕВ А. Ю.,
ФИЛИМОНОВ А. А.*

КОММЕНТАРИЙ СПЕЦИАЛИСТА

38 ЗАКЛЮЧЕНИЕ МИРОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ: ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

МИХАЛЕВИЧ Л. С.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

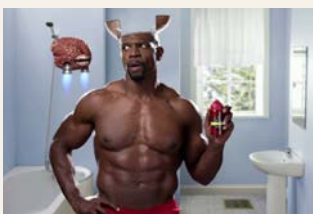
КАДРЫ

41 ЧТО ТАКОЕ ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА ИЛИ НЕСООТВЕТСТВИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ ДОЛЖНО БЫТЬ УСТРАНЕНО

РЕМЕЗОВ Н. И.



Заключение договоров между хозяйствующими субъектами и органами власти: оценка законности процедур.
Стр. 46



Правовое регулирование рекламы. Опыт США.
Стр. 64



Информационный интернет-портал ФАС России как эффективный инструмент адвокатирования конкуренции.
Стр. 76

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

- 46 ПРЕДЕЛЫ ПОЛНОМОЧИЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ДОГОВОРОВ МЕЖДУ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ**

ГАГАРИНА И. В.

СТРОИТЕЛЬНЫЙ СЕКТОР

- 53 ПРОБЛЕМЫ НА РЫНКЕ ЖИЛЬЯ**

*ВАСИЛЬЕВ И. В.,
КАРАПЕТЯН Н. В.*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

РЕКЛАМА

- 64 ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКЛАМЕ В США**

Ашфа Даниэль Мохамедович

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

ОБМЕН ОПЫТОМ

- 68 РАБОТА КРАСНОДАРСКОГО УФАС РОССИИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКЛАМЕ**

ОБЕРЕМОК В. В.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- 76 ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ АНГЛОЯЗЫЧНОЙ ВЕРСИИ САЙТА ФАС РОССИИ: ПОПУЛЯРНОСТЬ, ИНФОРМАТИВНОСТЬ, ОТКРЫТОСТЬ**

*КНЯЗЕВА И. В.,
ПАДЕРИНА К. В.*

ДОРОГИЕ ЧИТАТЕЛИ!



В этом году в России отмечают очень важный для всех нас юбилей — 70 лет со дня победы советского народа в Великой Отечественной войне. И, действительно, это «праздник со слезами на глазах». Победа досталась стране слишком дорогой ценой: война унесла жизни более 20 миллионов наших соотечественников.

Вместе с солдатами за свободу Родины сражались партизаны, жители оккупированных территорий, врачи и санитары, труженики тыла, женщины и дети. Слезы, страдания и похоронки... Похоронки практически в каждой семье. Вечная слава и память погибшим в этой священной войне! Их бессмертный подвиг нельзя забывать.

И мы продолжаем писать уже сегодня историю тех далеких сражений, находя все новые и новые факты, участвуя в поисковой работе, по крупицам собирая информацию, чтобы затем передать ее следующим поколениям. Важность такой работы сложно переоценить. Именно поэтому мы решили открыть второй номер журнала статьей «Сохраняя память делами» руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области Сергея Владимировича Петрова, в которой автор

подробно рассказывает о своей работе в историко-поисковом клубе «Огненная дуга» под руководством Алексея Шевченко.

Клуб «Огненная дуга» является общественной организацией и ведет поисковую работу по обнаружению и захоронению с отдаением воинских и христианских почестей останков солдат и офицеров Красной Армии, погибших в Великую Отечественную войну на территории Белгородской области.

Дело, которым занимается в свободное от работы время руководитель Белгородского УФАС России Сергей Петров, является своеобразной миссией, принятой им на себя добровольно. Вместе с такими же, как он сам, энтузиастами Сергей Владимирович старается вернуть людям память о прошлом, тем самым отдавая долг погибшим на полях сражений солдатам.

С праздником великой победы, дорогие читатели!

С уважением,
редакция научно-практического
электронного журнала
«Российское конкурентное право и экономика»

СОХРАНЯЯ ПАМЯТЬ ДЕЛАМИ



Интерес к истории родного края возник у меня еще в детстве. Я коренной белгородец, мои родители, деды, прадеды жили в пригороде Белгорода — Песках. Белгород был под немецкой оккупацией без малого два года, переходил из рук в руки, долго находился в прифронтовой полосе. Три дома, в которых жила моя семья во время войны, были уничтожены, многие родные погибли, а родители остались без крова в шестилетнем возрасте.

Детьми мы играли «в войну», но не только с игрушечным или самодельным оружием, а нередко с самым настоящим, только ржавым. Считалось шиком иметь, скажем, каску, фляжку, немецкий противогазовый бачок или штык. Этого «добра» тогда было немало, и дети знали места, где его можно найти.

Старый прикладной интерес к теме военной истории возродился у меня в 2000 году, когда я познакомился с руководителем Белгородского

историко-поискового клуба «Огненная дуга» Алексеем Шевченко. Попросил его взять меня на выезд клуба на места сражений — поиск и раскопки на месте боя 1943 года в лесу у села Редины Дворы неподалеку от легендарной Прохоровки.

Несмотря на то что с тех пор прошло 57 лет, лес был весь изрыт окопами, блиндажами и стрелковыми ячейками. Неизгладимое впечатление произвела на меня тогда работа металлоискателя, который позволял обнаруживать металлические предметы в земле на глубине до полуметра. Оказалось, что лес буквально усеян осколками снарядов, стреляными гильзами, разбитыми частями снаряжения и вооружения, как нашего, так и немецкого. С тех пор я «копаю», как говорят поисковики.

Клуб «Огненная дуга» является общественной организацией и ведет поисковую работу по обнаружению и захоронению с отданием воинских и христианских почестей останков солдат и офицеров

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ



Красной Армии, погибших в Великую Отечественную войну на территории Белгородской области. Цель — увековечить память павших защитников Отечества. Это его основное предназначение.

В клубе есть музей, его экспозиция включает в себя многие военные раритеты, найденные в области. Кроме того клуб ведет поиск и подъем бронетехники, останков самолетов, оставшихся на территории области со времен войны. Вся обнаруженная техника обычно передается в экспозицию музея-заповедника «Прохоровское поле» либо в другие музеи. Клуб также занимается увековечиванием памяти участников Гражданской войны, сражавшихся на белгородчине в 1918–1919 годах.

В клубе состоит около ста человек, люди входят в него на добровольных началах и занимаются поисковой деятельностью в свободное от работы время. Поисковики самые разные, различного возраста и профессий. В подавляющем большинстве это мужчины: молодежь, средний возраст, убеленные сединами ветераны, рабочие, врачи, труженики села, даже судьи. Раскопки — занятие опасное, ведь некоторые находки и через семьдесят лет смертоносны, поэтому среди членов клуба есть сотрудники МЧС, спасатели которые занимаются минно-взрывным делом. Поиск по войне — это, как правило, трудоемкая работа с лопатой в полях и лесах в любую погоду и время года, здесь быстро

проявляется истинная сущность человека, отсеиваются белоручки и корыстолюбцы.

Обычно клуб в один из выходных дней выезжает для поиска по области. Ежегодно летом проводится Вахта памяти: поисковики становятся лагерем на пару-тройку недель и исследуют окрестности. К этому времени я стараюсь приурочить свой отпуск. Мы хорошо знаем, где проходили бои, где в войну, скажем, стояли наши войска, немцы, венгры или итальянцы.

Ежегодно клуб находит около ста незахороненных останков павших советских, нередко пропавших без вести воинов. В двух–пяти случаях из ста удается определить погибшего защитника отечества по медальону, наградам, надписям на ложках или котелках. Если получается установить родственников, останки передаются им для погребения на родине. Остальные торжественно перезахораниваются с отдаением воинских и христианских почестей на каком-либо из многочисленных воинских мемориалов белгородчины.

Среди найденных и определенных бойцов не только воевавшие с Германией жители России, но и солдаты из многих союзных и автономных республик, входивших тогда в состав СССР: Украины, Казахстана, Узбекистана, Абхазии и т.д. Часто родственники пропавшего без вести солдата

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ



искали его следы десятилетиями и не могли найти, а нам это удалось. Расскажу о нескольких ярких фактах

Так, клубом в засыпанном окопе на высоте на восточной окраине села Мясоедово восточнее Белгорода вместе с останками других советских воинов, павших в боях 7–8 июля 1943 года, были обнаружены останки **Тарасова Василия Федоровича**. Немецкие войска рвались тогда из района Белгорода к Курску. Через Мясоедово наступал 3-й танковый корпус вермахта группы «Кемпф», обороняли рубежи бойцы 7-й Гвардейской армии Шумилова, покрывшей себя неувядаемой славой в Сталинградской битве. По данным поисковой системы ОБД Мемориал, сержант Тарасов Василий Федорович, 1924 года рождения, уроженец и житель села Бижбуляк Башкирской АССР, пропал без вести в августе 1943 года. Останки идентифицированы по находящемуся при них котелку с фамилией, именем, отчеством и годом рождения.

Клубом была найдена сестра Василия Федоровича. Он перезахоронен на воинском мемориале Мясоедово в полукилометре от места гибели и обнаружения останков. В адрес Бижбулякского музея нами были направлены посылкой обнаруженные с останками Тарасова В.Ф. котелок с его личными данными, компас, пряжки ремней, пуговица, выколodka ружейного прибора винтовки Мосина. Кроме того в посылке находилась земля белгородчины, на которой смертью героя погиб уроженец Башкортостана. Сестре Василия Федоровича, Андреевой Марии Федоровне, направлено письмо с фотографиями с места перезахоронения.

У села Сырцево севернее Белгорода мы обнаружили останки старшего сержанта, погибшего при обороне высоты на краю леса. При нем находились гранаты, бутылки с зажигательной смесью, сохранились и фрагменты обмундирования стрелка Красной Армии. Здесь же нашли медаль «За отвагу» и знак «Снайпер». По номеру медали удалось

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ



узнать, что это был житель села Нижняя Марковка Кантемировского района Воронежской области **Гелемеев Иван Иванович** 1898 года рождения, старший сержант, снайпер 90-й стрелковой дивизии. Он погиб 6 июля 1943 года и по данным архива был похоронен в селе Сырцево. На самом деле останки солдата покоились в стрелковой ячейке в лесу довольно далеко от села. Мы нашли его внука, правнука и дочь в поселке Кантемировка Воронежской области. Они приезжали целой делегацией к нам в Белгород. В здании Белгородской диорамы мы передали им саркофаг с останками воина, его личные вещи: награды, каску, саперную лопатку.

Такие моменты являются вершиной поисковой работы и их целью.

Реакция на информацию о найденных нами пропавших без вести бойцах не оставляет никого равнодушным. В основном люди потрясены и благодарны. Причем благодарят нас даже тогда, когда к находке мы напрямую не причастны. Так было, когда наши коллеги, поисковики Старооскольского клуба «Поиск», обнаружили останки солдата с Кубани по фамилии **Толочко**, пропавшего без вести

в 1942 году. Из Краснодарского края приезжали две его дочери и сын, которым уже под 80 лет. Я встречал их на вокзале Белгорода, и они жили у меня три дня. Познакомил приехавших с нашим городом, показал достопримечательности, а потом их отвезли в Старый Оскол, где проходило перезахоронение. Родные павшего солдата были очень благодарны, они до сих пор 9 мая звонят мне и поздравляют, хотя их отца нашли не мы, а наши коллеги старооскольцы.

Есть и совершенно невероятные случаи, которые даже сложно себе представить. Так, в лесу у того же села Мясоедово при проведении поисковых мероприятий клубом были обнаружены посмертный медальон бойца Красной Армии и рядом с ним нагрудный знак «Гвардия». При вскрытии медальона оказалось, что он заполнен **Юшковым Иваном Яковлевичем**, красноармейцем, 1910 года рождения, проживавшим в РСФСР, Молотовская область, Юго Осокинский (Осинский) район, Кособановский сельский совет, деревня Березовка. По тому же адресу указано и место жительства его жены. Останков в месте обнаружения медальона

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ

не было. Неподалеку же были найдены останки семи красноармейцев с четырьмя знаками «Гвардия», но без медальонов. Тогда мы предположили, что, скорее всего, Юшков И.Я. погиб в этом лесу и находится среди семерых найденных нами павших воинов. Начали искать его родных и... удача! Отозвалась его дочь, Надежда Ивановна Поспелова. Оказалось, что ее отец, Иван Яковлевич Юшков, до войны председатель колхоза «Красная Армия» деревни Березовка Кунгурского района, ныне Пермской области, летом 1943 года попал в плен под Белгородом, освобожден союзниками, получил в 1961 году медаль «За отвагу» и ушел из жизни только в 1975 году! При этом у Ивана Яковлевича было восемь детей, четверо из которых родились уже после войны. Вот такой случай военного везения и жизнестойкости, достойный глубокого уважения!

Хорошо сохраняются в земле металлические предметы из цветного металла, гораздо хуже — вещи из стали. Если находятся останки, то их принадлежность определяется, в первую очередь, по пуговицам, которые у советских солдат были из стали со звездочкой (иногда лицевая часть делалась из латуни), у немцев — цинковые с характерными мелкими выпуклостями, у венгерских солдат — большие красивые бронзовые пуговицы, на которых изображалась корона святого Штефана — первого короля Венгрии.

При погибших часто остаются патроны, хорошо сохраняются кожаные солдатские ремни и все вещи из кожи, ложки, нередко подписанные. В числе очень редких находок попадались пистолеты, чаще — винтовки, автоматы, пулеметы, которые после приведения их в состояние, исключающее боевое применение, украшают экспозицию музея клуба «Огненная Дуга». Удавалось обнаружить также ракетницы, штыки. Однако в последние годы количество подобных находок резко сократилось, так как основная масса лесов и полей, являвшихся местом сражений, уже исследована поисковыми клубами и, к сожалению, разномастными копателями.

При поиске мы находим порой и останки немцев, венгров, итальянцев, сражавшихся на белгородчине. Их значительно меньше, чем останков наших солдат. Останки неприятеля мы обычно передаем своим коллегам, взаимодействующим с общественной организацией «Военные мемориалы». Она, в свою очередь, по имеющимся межправительственным соглашениям перезахоранивает останки немецких солдат на мемориальном кладбище в Курской области, а венгерских — в Воронежской области. Останки же итальянских воинов отправляют для погребения на родину.

В 2012 году клуб вместе с поисковиками из Венгрии участвовал в розыске места гибели **Иштвана Хорти** — сына диктатора Миклоша Хорти. Иштван

Хорти был настроен на заключение мира с СССР и союзниками. В 1942 году, будучи летчиком венгерской авиации, разбился в восточной части белгородчины под Алексеевкой. По одной из версий авария самолета произошла при участии немцев, заинтересованных в устранении неверного им наследника диктатора.

Венгры придавали большое значение поиску места падения самолета и увековечиванию памяти Иштвана Хорти, чья жена тогда была еще жива. Но найти место падения оказалось непросто. Точно оно нигде обозначено не было: ни на картах, ни на аэрофотосъемках, имелось только фото упавшего самолета. И тут произошел вполне мистический случай: по фото, на котором запечатлено место падения самолета с лесом и яром, мне удалось узнать Калинов Яр у характерного отрога Иловского леса, в котором бывал ранее неоднократно! Выезд на место показал правильность моих предположений. Венгерские поисковики увезли домой ценную информацию и экспонаты с места падения самолета и с полевого аэродрома, на котором базировался самолет Хорти.

Кроме поисковой деятельности я сотрудничаю с белгородскими краеведами и кинодокументалистами. При моем участии в качестве одного из ведущих в 2013 году был снят и показан по областному телевидению четырехсерийный документальный фильм «Завтра была война» о предвоенном и военном периоде в истории Белгорода. В 2015 году вышел и показан в областном эфире документальный фильм «Экипаж танкиста Попова». В фильме отражен процесс поиска места захоронения общезвестного горожанам героя освобождения Белгорода, именем которого названа одна из центральных улиц областного центра*.

5 мая 2015 года клуб «Огненная дуга» совместно с администрацией, Советом ветеранов Белгородского района при участии почетного караула воинской части и священнослужителя в поселке Дубовое Белгородского района провел торжественное перезахоронение более ста останков наших воинов, найденных в период с конца 2014 года по настоящее время. Часть их опознана. Среди найденных солдат есть настоящие герои войны, к сожалению, не дожившие до победы.

Так, на поле, севернее Белгорода, клубом был найден **Мирошниченко Егор Яковлевич**, старший сержант, 1907 года рождения, уроженец села Борщевка Балаклейского района Харьковской области, пропавший без вести 4 августа 1943 года — за день до освобождения Белгорода. Его личность мы определили по номерам на наградах: медалям «За отвагу» и «За боевые заслуги». При нем были также медаль «За оборону Сталинграда» и знак

* <http://belstory.ru/videoteka/video/stranits-istorii-kipazh-tankista-popova.html>.

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ



«Гвардия». Нахождение солдата с тремя медалями сразу — редкий случай, так как до осени 1943 года награждали бойцов нечасто.

Нашу поисковую работу поддерживают обычные белгородцы, ветераны, молодежь, руководство различных властных структур, что придает всем нам дополнительные силы и осознание того, что дело, которым ты занимаешься, важно для людей. Убежден, что патриотизм, любовь к своей большой и малой Отчизне, это именно та опора, которая способна укрепить веру в свой народ, в свою страну. Мы обязаны быть достойными памяти наших отцов и дедов, не прятавшихся за чужими спинами и не искавших «альтернативной службы», а с оружием в руках защищавших Родину от жестокого врага. Впереди еще много работы. Думаю, терпения и сил у нас хватит.

P.S.: После того как эта статья была написана, в воскресенье 26 апреля 2015 года пятью членами

клуба «Огненная дуга» в балке у села Дмитриевка севернее Белгорода вновь были найдены останки советского солдата. В этом месте в июле 1943 года наступал 48-й немецкий танковый корпус и впервые за войну фашисты испытывали в бою танки «Пантера». Металлоискатель отреагировал на каску бойца, останки солдата частично сохранились, как и фрагменты обмундирования, ложка, противотанковая граната, диск автомата ППШ, ржавые патроны. Видно, что воина после боя просто неглубоко прикопали. Слой земли был в полметра. Документов и наград не нашлось — солдат остался безымянным. Он также лег в братскую могилу, белгородский чернозем, со своими боевыми товарищами в поселке Дубовое 5 мая 2015 года.

Петров С. В.,
руководитель Белгородского
УФАС России

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 1

№ 2(15) 2015

Реформа законодательства Российской Федерации в сфере антимонопольного регулирования продолжается. В своем докладе «**О спорных вопросах применения антимонопольного законодательства**» помощник руководителя ФАС России заслуженный юрист Российской Федерации **Алефтина Сергеевна Тимошенко** рассматривает спорные аспекты практики применения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в сочетании с иными нормами законодательства.

Вопросы специализации судов и судей уже довольно продолжительное время остаются дискуссионными. Особую остроту эта проблема приобретает при рассмотрении сложных антимонопольных споров, ведь объективно судьи и сотрудники антимонопольных органов по-разному воспринимают сущность и содержание антимонопольного законодательства. Начальник Юридического управления Федеральной антимонопольной службы кандидат экономических наук, магистр права **Игорь Васильевич Башлаков-Николаев** в статье «**О формировании антимонопольной специализации судей**» скрупулезно анализирует все аспекты существующей проблемы и дает научно обоснованный ответ на вопрос, способна ли специализация судей при общей централизации и единстве судебной системы качественно усовершенствовать судебную практику по антимонопольным делам.

О СПОРНЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ДОКЛАД НА СОВЕТЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ 25 ФЕВРАЛЯ 2015 ГОДА

В связи с продолжающейся реформой законодательства Российской Федерации в сфере антимонопольного регулирования хотелось бы обратить внимание на практику применения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции¹ в сочетании с иными нормами законодательства.

СТАТЬИ 18.1 И 17 ЗАКОНА О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ

Как эти две нормы соотносятся друг с другом? Мне представляется, что статья 18.1 Закона — это некая *предантимонопольная*, самостоятельная, универсальная процедура, позволяющая осуществлять контроль за торгами, проведение которых является обязательным в силу закона: для начала она дает возможность выявить ошибки при проведении торгов, а затем, при наличии оснований (если установлены нарушения антимонопольного законодательства), перейти к рассмотрению по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

Иными словами, всему свое время: заканчивается одна процедура (контроль за торгами), начинается следующая (расследование нарушения антимонопольного законодательства). Важно, что эти процедуры должны проводиться в строгой последовательности.

Порядок последовательного перехода от статьи 18.1 к статье 17 Закона

Вспомним, как приходилось действовать ранее применительно к Закону № 94-ФЗ о размещении заказов?² Когда вставал вопрос о законности проведенных торгов, он вначале изучался с точки зрения соблюдения Закона № 94-ФЗ, подготавливалось соответствующее решение, и только потом обсуждалось наличие оснований и признаков нарушений антимонопольного законодательства. Если таковые усматривались комиссией, то в решении был отдельный пункт о передаче материалов для возбуждения производства по делу по статье 17 Закона о защите конкуренции. На следующем этапе материалы направлялись в отдел, где узкие специалисты

Статья 18.1 Закона — это некая предантимонопольная, самостоятельная, универсальная процедура, позволяющая осуществлять контроль за торгами, проведение которых является обязательным в силу закона.

по процедуре главы 9 данного Закона рассматривали нарушения антимонопольного законодательства.

Полагаю, что и сейчас применительно к статье 18.1 Закона должен действовать такой же принципиальный подход. Ориентиром этому служит письмо ФАС России от 01.03.2012 № ИА/6011 «О применении Закона о закупках», в котором, к примеру, сказано: «в случае, если при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчиков при закупке товаров, работ, услуг выявлены признаки нарушения Закона о защите конкуренции, такие действия (бездействие) заказчиков рассматриваются в порядке, установленном главой 9 Закона о защите конкуренции» (пункт 2). Однако на сегодняшний день сложилась не совсем ясная ситуация, как в практике антимонопольных органов, так и в судебной практике.

Почему же принципиально важно установить порядок последовательного перехода от статьи 18.1 к статье 17 Закона? Возьмем в качестве примера судебное решение по арбитражному делу № А45-19/2014. Новосибирское УФАС России рассмотрело в рамках статьи 18.1 Закона № 135-ФЗ жалобу предпринимателя и признало ее необоснованной, то есть отказ конкурсного управляющего в допуске предпринимателя к участию в торгах был, по мнению Управления, правильным. Дело попадает в суд, и суд, оценивая законность решения Новосибирского УФАС России, делает обоснованные выводы по существу дела, указывает на то, что

¹ Далее также Закон, Закон № 135-ФЗ.

² Утратил силу 01.01.2014 в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

согласия второго супруга при приобретении права требования на движимое имущество по закону не требуется, значит, такие документы не вправе был требовать от потенциальных участников торгов и их организатор. Суд признал решение антимонопольного органа недействительным.

Однако настораживает тот факт, что суд, проверяя обоснованность действий Управления по статье 110 Закона о несостоятельности, констатирует: «Таким образом обжалуемое решение не соответствует нормам статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции». При этом суд не дает никакой оценки соответствия действий конкурсного управляющего статье 18.1 этого закона, по процедуре которой и проверялись антимонопольным органом торги. Дело прошло три инстанции, во всех судебных актах имеется ссылка только на статью 17 Закона о защите конкуренции.

Другое дело, которое хотелось бы вспомнить в этом контексте, — жалоба конкурсного управляющего на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу³. Решением суда решение Управления признано незаконным, поскольку антимонопольным органом дано неправильное толкование положениям статьи 110 Закона о банкротстве относительно указания перечня продаваемого имущества, отсутствия информации о порядке и месте подачи заявки.

Жалоба рассматривалась Санкт-Петербургским УФАС России по правилам статьи 18.1 Закона. Однако апелляционный суд решил усилить выводы суда первой инстанции о незаконности принятого антимонопольным органом решения и дополнительно указал, что, «вменяя организатору торгов нарушения положений статьи 110 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», антимонопольный орган не реализовал *свои основные функции*, не исследовал и не доказал, что выявленные им в ходе рассмотрения дела нарушения привели *к недопущению, ограничению или устранению конкуренции*, в том числе создали участнику или нескольким участникам торгов преимущественные условия участия в торгах, чем ограничили допуск к торгам потенциальным участникам, в том числе путем доступа к информации при организации продажи имущества должника (банкрота). *Оспариваемое решение таких выводов не содержит, нарушение статьи 17 Закона о защите конкуренции Обществу не вменяется*».

Следовательно, необходимо пояснить суду, а прежде всего самим быть уверенными в том, что законодатель в настоящее время предусмотрел **специальный и самостоятельный порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов, проведение которых является обязательным**

³ Дело № А56-39142/2014.

в силу закона и порядка заключения договоров по их результатам, отличный от общего порядка рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Данный вывод вытекает из пункта 4.2 части 1 статьи 23 Закона № 135-ФЗ, согласно которой антимонопольный орган является уполномоченным органом по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов продажи государственного или муниципального имущества.

К сожалению, такое понимание соотношения статей 18.1 и 17 Закона затрудняет, как представляется, нахождение их в одной четвертой главе «Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок». Полагаю, что нашему центральному аппарату нужно дать разъяснения, как поступать всем территориальным антимонопольным органам в подобных ситуациях.

Почему еще это важно? Рассмотрим, например, вопросы, которые поднимались на заседании круглого стола работниками Челябинского УФАС России вместе с судьями арбитражного суда Челябинской области от 21.11.2014. Очень интересные и актуальные проблемы решались на этой встрече. В том числе, наши коллеги поставили вопрос о том, в каком порядке должно быть рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства, если в ходе рассмотрения жалобы на нарушение процедуры торгов, поданной в порядке статьи 18.1 Закона, выявлены признаки нарушения статьи 17 Закона, и возможна ли одновременная квалификация действий как нарушения Закона о закупках и как нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции? Смысл полученного ответа состоял в том, что никаких препятствий для одновременной квалификации при рассмотрении жалобы в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, нет.

Допустим, препятствий для рассмотрения комиссией по одной жалобе в одном деле двух видов нарушений действительно не существует и мы (антимонопольные органы) можем объяснить подобный подход, например, оптимизацией процесса. Но в таком случае важно понять и увидеть из решения комиссии антимонопольного органа, где проведена черта, указывающая на то, что закончено расследование по *первой* процедуре (контроль за торгами) с выводом комиссии относительно нарушений по статье 18.1 Закона и началась *следующая*, более длительная, процедура расследования относительно нарушения антимонопольного законодательства. Но никак не наоборот и не вперемежку.

Если не придерживаться такого подхода, то потом, полагаю, в судах могут возникнуть большие риски, связанные, в том числе, с исследованием вопроса, как при переходе к антимонопольному

Статья 17.1 Закона о защите конкуренции касается только заключения договоров о переходе прав владения и (или) пользования государственного и муниципального имущества, но никак не купли-продажи этого имущества.

расследованию антимонопольным органом были соблюдены гарантии привлекаемого по главе 9 Закона о защите конкуренции лица (а они шире по сравнению со статьей 18.1 Закона), как решены вопросы исследования рынка, ограничения конкуренции, сбора и оценки уже иных доказательств и предоставления другой стороне права оспаривать эти доказательства и представлять собственные. В случае же нарушений каких-либо правил со стороны УФАС, насколько отступления от норм, допущенные антимонопольным органом при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства, являются существенными, способными повлечь признание решения Управления в целом незаконным, включая эпизод по статье 18.1 Закона.

А пока что одна процедура часто смешивается с другой. В таком ключе представляется логичной следующая ситуация: когда на заседании круглого стола от 21.11.2014 наши коллеги поставили вопрос о том, приостанавливается ли действие предписания антимонопольного органа, выданного в порядке статьи 18.1 Закона, в случае его обжалования, они получили ответ, что «да, поскольку статья 52 Закона о защите конкуренции не содержит каких-либо исключений по предписаниям, выданным в порядке статьи 18.1 Закона».

Все описанные выше тенденции правоприменительной практики достаточно серьезны по своим последствиям, поэтому центральному аппарату необходимо как можно скорее определиться в данном вопросе и дать соответствующие разъяснения территориальным управлениям.

Реализация имущества

Наверное, всем известно, что статья 17.1 Закона о защите конкуренции касается только заключения договоров о переходе прав владения и (или) пользования государственного и муниципального имущества, но никак не купли-продажи этого имущества. Договор купли-продажи государственного и муниципального имущества регулируют другие законы: Закон о приватизации, Гражданский Кодекс РФ, Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях № 161-ФЗ, Закон о несостоятельности (банкротстве), некоторые специальные законы, постановления Правительства РФ и другие нормативные акты, речь в которых идет о реализации такого имущества (движимого, недвижимого, находящегося на балансе субъекта на праве хозяйственного ведения или оперативного

управления, а также в собственности у государства). Где продажа имущества осуществляется **через торги**, там есть контроль антимонопольного органа, и рассмотрение таких заявлений осуществляется по процедуре статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Примером может служить дело № А79-6416/2011 о продаже недвижимого имущества, находящегося у ГУПа на праве хозяйственного ведения. Администрация города дала согласие на продажу этого имущества индивидуальному предпринимателю. УФАС Чувашии квалифицировало действия администрации (собственника имущества) по статье 15 Закона о защите конкуренции, указав, что без проведения торгов на продажу имущества администрация создала преимущественные условия предпринимателю в его приобретении. Кроме этого, администрации было вменено нарушение статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

Суд же, в свою очередь, указал, что данная норма не распространяет свое действие на договор купли-продажи, если при сделке имел место переход права собственности. Суд в данном деле применил подпункт 9 пункта 2 статьи 3 Закона № 178-ФЗ о приватизации в части того, что указанный закон не распространяется на отношения при отчуждении имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными и муниципальными унитарными предприятиями. В силу статей 215, 294, 295 ГК РФ эти предприятия вправе продавать недвижимое имущество с согласия его собственника. Аналогичное правило содержится и в пункте 2 статьи 18 Закона № 161-ФЗ в отношении недвижимого имущества. Следовательно, данный порядок администрацией города не был нарушен.

Говоря о продаже с согласия собственника недвижимого имущества, находящегося на балансе предприятия, уместно будет предупредить о следующем. Иногда эту норму (пп. 9 п. 2 ст. 3 Закона о приватизации) используют в обход законодательства о приватизации путем заключения двух взаимосвязанных притворных сделок: первой — о передаче имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на баланс государственных или муниципальных предприятий, а затем второй — о продаже этого имущества предприятием в собственность нужному, изначально задуманному лицу — юридическому или физическому. Формально обе сделки не противоречат законодательству о защите конкуренции и не требуют проведения торгов, но в действительности воля сторон направлена в обход закона о приватизации на передачу имущества из казны в частную собственность. Таких дел по России уже достаточно много.

Успешно решает данную проблему, подключив органы прокуратуры для оспаривания заключенных

Федеральное движимое имущество включено в перечень случаев, на которые не распространяется действие Закона о приватизации.

сделок, Кировское УФАС России⁴. При доказывании факта притворности сделок представляется важным выделить те обстоятельства, на которые обращают внимание суды: незначительный промежуток времени между передачей имущества собственником в хозяйственное ведение предприятия и действиями предприятия по его отчуждению в пользу конечного покупателя; отсутствие доказательств в подтверждение того, что собственник имел намерение передать имущество в хозяйственное ведение предприятия с целью создания действительных правовых последствий, предусмотренных законом для реализации предприятием права хозяйственного ведения; отсутствие доказательств фактического использования переданного имущества. Целью указанных сделок, констатируют суды, является создание искусственного обхода норм Закона о приватизации и подведение ситуации формально под подпункт 9 пункта 2 статьи 3 Закона.

Хотелось бы также сказать несколько слов о применении при оценке сделок на предмет их законности постановления Правительства РФ № 333 от 06.06.2003⁵. ТУ ФАУГИ оспаривало сделку, совершенную между государственным федеральным унитарным предприятием (институт метрологии) и индивидуальным предпринимателем, о продаже последнему дорожных плит б/у. Основанием для оспаривания сделки стали, в том числе, нарушения антимонопольного законодательства (продажа без процедуры аукциона). Суд применил пункт 1 статьи 18 Закона № 161-ФЗ, указав на то, что предприятие самостоятельно распоряжается движимым имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения (за исключением случаев, установленных законом). Кроме того, суд дал оценку пункту 4 постановления Правительства РФ № 333 от 06.06.2003 (на нарушение которого также ссылалось ТУ ФАУГИ). В нем указано, что продажа недвижимого госимущества осуществляется на аукционе.

Однако речь здесь идет только о *федеральном недвижимом имуществе, закрепленном за унитарным государственным федеральным предприятием на праве хозяйственного ведения, находящемся на территории РФ, стоимость которого по оценке, проведенной в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, превышает 150 млн руб.* Поскольку такие условия отсутствовали, применение постановления Правительства РФ № 333 в данном деле необоснованно.

⁴ Дела №№ А28-4889/2014, А28-5690/2014.

⁵ Дело № А56-65492/2014.

Отдельно следует сказать о движимом имуществе, принадлежащем собственнику в лице государства, его государственных и муниципальных органов, не входящем в состав предприятия на каких-либо вещных правах. Такое имущество подпадало под сферу действия Закона о приватизации.

Интерес в этом плане представляет дело № А40-66293/2012, рассмотренное в 2012 году. Росимущество оспаривало решение ФАС России, которым было установлено нарушение порядка реализации движимого имущества — автомобиля, обращенного в собственность государства, — без проведения торгов (ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции).

Ранее было вынесено решение суда общей юрисдикции о признании данного имущества бесхозяйным. ФАС России посчитала, что такими действиями создаются преимущественные условия отдельному субъекту, приобретающему имущество. Суд, сославшись на статьи 214, 217 ГК РФ, указал, что передача государственной собственности должна производиться в порядке, предусмотренном Законом о приватизации государственного имущества. Это правило касается также движимого имущества, обращенного в собственность государства. Таким образом, вывод антимонопольного органа о нарушении антимонопольного законодательства при прямой продаже имущества является правильным.

В то же время необходимо учитывать, что в Закон о приватизации не так давно были внесены изменения: в статью 3 пункта 2 был добавлен подпункт 17, то есть в норму о включении случаев, на которые не распространяется Закон о приватизации, было также внесено *движимое имущество, обращенное в собственность государства или перешедшее к нему в порядке наследования*. Данное дополнение принято Законом от 27.05.2014 № 137-ФЗ. Речь идет о поступившем в собственность государства движимом имуществе: конфискованном, изъятом, о товарах, от которых отказались на таможне, об имуществе, признанном по решению суда бесхозяйным, перешедшем в порядке наследования в пользу государства (выморочное имущество).

Возможно, эти изменения в законодательстве связаны с тем, что такое имущество нельзя включить в прогнозный план приватизации федерального имущества, в то время как государство несет большие расходы по его содержанию. Не исключено, что дело № А40-66293/12 с учетом изменения нормы права разрешили бы сегодня по-иному. В любом случае антимонопольным органом

Не так давно в норму о включении случаев, на которые не распространяется Закон о приватизации, было также внесено движимое имущество, обращенное в собственность государства или перешедшее к нему в порядке наследования.

приводились, а судом оценивались бы уже другие (дополнительные) обстоятельства дела, поскольку федеральное движимое имущество включено в перечень случаев, на которые не распространяется действие Закона о приватизации.

СТАТЬЯ 18.1 И НОРМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)

Прежде всего, теперь нужно иметь в виду и обязательно учитывать в работе принятый в конце прошлого года Закон № 482-ФЗ от 29.12.2014, которым внесены значительные изменения в Закон о несостоятельности (банкротстве). Отдельно урегулированы вопросы торгов в электронной форме.

Также следует обратить внимание на пункт 20 статьи 110 Закона о несостоятельности (банкротстве) в новой редакции, в том числе на тот факт, что на сегодняшний день арбитражный управляющий или иной организатор торгов должен обязательно заключить договор с оператором площадки на проведение торгов, а сам оператор обязан быть членом саморегулируемой организации, которая принимает для него стандарты профессиональной деятельности. Оператору следует непременно застраховать свою деятельность по договору страхования, он также обязан возмещать убытки, причиненные нарушением действующего законодательства и т.д.

Так в чем заключается сложность в применении статьи 110 Закона о банкротстве — универсальной нормы для процедуры проведения торгов по Закону о банкротстве? Поскольку официального толкования данной нормы нет, а мы испытываем определенные сложности в ее применении, полагаю, что в первую очередь необходимо руководствоваться принципами и целями законодательства, в данном случае — заложенными в Законе о банкротстве.

Так, суды при рассмотрении этой категории споров прежде всего исходят из общих норм Закона о банкротстве, в частности, норм главы 7, указывая, что основной целью конкурсного производства как ликвидационной процедуры является достижение максимального экономического *эффекта* при удовлетворении требований кредиторов, достигаемого обеспечением *баланса* между затратами на проведение процедуры конкурсного производства и ожидаемыми последствиями в виде размера удовлетворенных требований.

В силу пункта 4 статьи 20.3 Закона в тех случаях, когда достижение обозначенной цели обусловлено исключительно усмотрением арбитражного управляющего (в нашем случае как лица, являющегося организатором торгов), *последний должен совершить все необходимые и зависящие от него действия, направленные на максимальное удовлетворение требований кредиторов при соблюдении указанного баланса*. Напомню также, что, согласно

Довольно часто возникают споры, связанные с жалобами участников торгов, на которых реализуется имущество должника-банкрота, не ставших победителями этих торгов. Впоследствии они оспаривают результаты торгов, сделки, действия конкурсного управляющего как организатора торгов.

статье 20.3 Закона о банкротстве, арбитражный управляющий должен действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества.

Довольно часто возникают споры, связанные с жалобами участников торгов, на которых реализуется имущество должника-банкрота, не ставших победителями этих торгов. Впоследствии они оспаривают результаты торгов, сделки, действия конкурсного управляющего как организатора торгов.

Интерес в данном ключе представляет дело № А33-17948/2012. Общество и индивидуальный предприниматель оспаривали торги по реализации имущества другого общества, находящегося в процедуре банкротства. Конкурсный управляющий, по их мнению, необоснованно отклонил две заявки, указав на допущенные нарушения, в том числе один участник не обеспечил доступ к содержанию документов по технической причине (при чем этот участник предлагал 30 млн руб.), у второго тоже были выявлены какие-то недочеты в документации. К торгам допустили некоего третьего участника, он был признан победителем и заплатил за имущество 6 млн руб.

По данному делу выносились разные судебные решения (в суде оспаривались и торги, и договор купли-продажи), но Высший Арбитражный Суд РФ оставил в силе постановление апелляционной инстанции, признавшей торги и договор купли-продажи недействительными (постановление Президиума ВАС РФ от 15.04.2014 № 18346/13). Так, суд указал, что конкурсный управляющий проявил бездействие при обнаружении технической ошибки и, хотя был обязан, не сообщил об этом *сразу же* потенциальным покупателям для устранения недостатков технического характера. Организатор торгов в лице конкурсного управляющего указал на выявленные в документах недостатки только при вынесении решения об отказе от участия в торгах.

В связи с вышеизложенным может возникнуть вопрос: а нельзя ли в таком случае расценивать подобное поведение организатора торгов как некие преференции отдельным лицам, у которых не все в порядке с документами? Высший Арбитражный Суд РФ так не посчитал, указав в своем постановлении: *«Такие действия организатора торгов не являлись бы оказанием помощи лицам, желающим принять участие в торгах, а могли свидетельствовать лишь о надлежащем уведомлении последних*

Суды уделяют серьезное внимание вопросам полноты информации об объекте продажи, подходят неформально к оценке, насколько опубликованные организатором торгов сведения являются достаточными и позволяют потенциальному участнику принять решение о своей заинтересованности в данном конкретном объекте.

о причинах отклонения поданных ими заявок. Кроме того, сравнив цену, которая предлагалась потенциальным участником (30 млн руб.) с ценой, по которой было продано имущество (6 млн руб.), суд отметил, что целью процедуры конкурсного производства является максимальное удовлетворение кредиторов должника за счет его имущества, составляющего конкурсную массу, следовательно, конкурсные кредиторы напрямую заинтересованы в реализации имущества по наиболее высокой цене.

Однако чаще нарушения со стороны организаторов торгов касаются несоблюдения ими порядка размещения информации о проведении торгов, предусмотренного пунктом 10 статьи 110 Закона, пунктом 3.2 Порядка проведения открытых торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых при банкротстве, утвержденного приказом Минэкономразвития от 15.02.2010 № 54, что, как правило, выражается в неопубликовании необходимых сведений, предусмотренных данными нормами.

Действительно, суды в своих судебных актах довольно часто констатируют, что в объявлении о проведении торгов соответствующая информация содержится не в полном объеме. Но в то же время подчеркивают, что Закон о банкротстве не требует детального описания имущества или в законе отсутствуют указания на конкретные характеристики объекта недвижимости, которые должны содержаться в информационном сообщении (дело № А56-39363/2014); в деле не имеется данных о том, что кто-то не смог принять участия в торгах по причине неполной информации (дело № А56-32774/2013); сообщения содержат уведомление о порядке ознакомления с предметами лотов и документами, относящимися к имуществу, для этих целей организатором указан адрес и номер телефона (дело № А56-13935/2014).

Из приведенных фактов следует вывод, что суды уделяют серьезное внимание вопросам полноты информации об объекте продажи, подходят неформально к оценке, насколько опубликованные организатором торгов сведения являются достаточными и позволяют потенциальному участнику принять решение о своей заинтересованности в данном конкретном объекте. В случае же

заинтересованности в объекте участник сам должен предпринять активные действия для его осмотра. Поэтому представляется более важным при оценке добросовестности организатора торгов установить, мог ли потенциальный участник связаться с ним для осмотра объекта покупки, не чинились ли ему в этом препятствия, обеспечил ли конкурсный управляющий равный доступ всех лиц к участию в торгах, к информации о проведении торгов, чего требует от него пункт 14 статьи 110 Закона. И если будет установлено, что конкурсный управляющий препятствовал в осмотре имущества, указал неверный телефон или адрес электронной почты, эти обстоятельства являются значимыми и подлежат доказыванию в суде с обязательной ссылкой на статью 20.3 Закона о банкротстве, обязывающей арбитражного управляющего действовать добросовестно и разумно.

Напротив, если в ходе рассмотрения чьей-либо жалобы антимонопольный орган установит, что действия арбитражного управляющего были добросовестны и разумны, произведены в интересах всех сторон (должника, кредитора и общества), явились достаточными для реализации главной цели — максимального удовлетворения требований кредиторов — *и эта цель на момент рассмотрения дела в УФАС достигнута*, то скорее всего основания для констатации факта нарушения им статьи 110 Закона в части неуказания каких-либо требований отсутствуют, поскольку, повторюсь, в законе нет указаний на конкретные характеристики объекта, которые должны содержаться в информационном сообщении, и на степень детализации признаков объекта.

СТАТЬЯ 18.1 ЗАКОНА О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ И ЗАКОН О ЗАКУПКАХ № 223-ФЗ

Ранее, до внесения изменений в статью 18.1 Закона о защите конкуренции, существовал следующий порядок обжалования торгов: часть 10 статьи 3 Закона о закупках предоставляла только реальным участникам закупки право обжаловать действия (бездействие) заказчика в четырех определенных случаях (они перечислены в законе), порядок обжалования должен был определить антимонопольный орган, что он и сделал в приказе ФАС России № 17/13 от 18.01.2013 (исключив из него процедуру торгов и запросов котировок). Однако 18.08.2014 этот приказ утратил силу в связи с изменением законодательства.

При оценке добросовестности организатора торгов важно установить, мог ли потенциальный участник связаться с ним для осмотра объекта покупки, не чинились ли в этом препятствия, обеспечил ли конкурсный управляющий равный доступ всех лиц к участию в торгах, к информации о проведении торгов.

Законом от 28.12.2013 № 396 (вступил в силу с 01.01.2014) был внесен ряд изменений, в том числе в статью 18.1 Закона о защите конкуренции, которой теперь подчинена процедура закупок, проводимых по Закону о закупках № 223-ФЗ. Следовательно, эти изменения дополняют и развивают положения Закона о закупках.

Так, теперь часть 1 статьи 18.1 Закона указывает на возможность применения ее положений и *на стадии проведения торгов*, в то время как положения Закона о закупках распространяли свое действие лишь на стадию их организации. Отсюда следует вывод, что перечень оснований для обращения с жалобой в антимонопольный орган на действия организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной комиссий теперь не является исчерпывающим и не препятствует рассмотрению жалобы по существу. Это, в свою очередь, позволяет ФАС России рассматривать жалобы на все закупочные процедуры, проводимые в рамках Закона о закупках, и на любой стадии.

В свою очередь, решением Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.02.2014 № ВАС-17339/13 установлено, что после внесения этих законодательных изменений порядок рассмотрения жалоб при организации и проведении закупок прямо предусмотрен Законом о защите конкуренции. В определении же № ВАС-5634/14 указывается на то, что требования статьи 18.1 Закона о защите конкуренции распространяются на все закупочные процедуры: *«Положения этой нормы нужно применять в совокупности с иными нормативными актами, регулирующими проведение закупок»*. Главным образом речь здесь идет о Законе № 223-ФЗ. Такое толкование судебных актов приводит нас к определенным выводам в вопросе *круга лиц, обладающих правом на обжалование*, и в вопросе, *какие действия* могут быть обжалованы.

Рассмотрим часть 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в новой редакции. Упомянутой нормой права круг лиц, обладающих правом на обжалование абсолютно всех действий организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, ограничен лицами, подавшими заявки на участие в конкурсе. Иные лица вправе обратиться с жалобой на нарушение порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие при условии, что их права и законные интересы могут быть нарушены оспариваемыми действиями.

Если использовать правовой подход Высшего Арбитражного Суда РФ о совокупном применении норм двух законов при подаче жалоб на закупочные процедуры, проводимые в рамках Закона о закупках, приходим к выводу, что *лица, подавшие заявки* на участие в закупке, вправе при организации и проведении закупки обжаловать абсолютно любые действия организатора и иных перечисленных

В последнее время стали отмечаться случаи, когда вынесенные территориальным управлением ФАС России акты в адрес нарушителей законодательства при проведении торгов обжалуются не самим нарушителем, а неким третьим лицом.

выше лиц, лица же, такие заявки не подавшие, могут при организации закупки обжаловать только действия (бездействие) заказчика, поименованные в части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Это объясняется тем, что в названной норме права основания для обжалования относятся к стадии организации и затрагивают именно вопросы размещения информации о проведении закупки, а также вопросы порядка подачи заявок на участие в ней. Несоблюдение же указанных требований может повлечь нарушение прав и интересов неограниченного круга лиц, не подавших заявки, но обладающих этим намерением (такое убедительное прочтение предлагается судами по ряду дел)⁶.

ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ И ПРЕДПИСАНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ ТРЕТЬИМИ ЛИЦАМИ

В последнее время стали отмечаться случаи, когда вынесенные территориальным управлением ФАС России акты в адрес нарушителей законодательства при проведении торгов обжалуются не самим нарушителем, а неким третьим лицом. И первый вопрос, который в связи с этим возникает, есть ли в принципе у третьего лица право на такое оспаривание, а если есть, то у кого именно, кто это заинтересованное лицо, которое вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения и предписания УФАС России, вынесенного не в его адрес.

В качестве примера приведу конкретное дело № А 47-1725/2014. В ФАС России поступила жалоба от некоего общества на действия организатора торгов, Департамента администрации города Оренбурга⁷, на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Жалоба была признана обоснованной. В адрес Администрации вынесены решение и предписание об отмене протокола № 3, согласно которому другое общество признано участником торгов. На момент вынесения ФАС России данного решения уже имелся итоговый протокол, по результатам которого общество, признанное участником торгов, было названо победителем.

Администрация города обжаловала решение и предписание ФАС России в Арбитражный суд города Москвы и проиграла дело в суде⁸. Примерно в это же время общество-победитель также обжаловало решение и предписание Федеральной

⁶ Например, дела №№ А40-174396/2014, А40-181244/2014.

⁷ Далее также Администрация.

⁸ Дело № А40-22322/2014.



антимонопольной службы, вынесенные в адрес администрации города, в арбитражный суд. Помимо этого, общество предъявило дополнительные требования к Администрации о признании незаконным неинформирование (бездействие) участника торгов о поступлении жалобы от иных участников, что дало заявителю право указать вторым ответчиком (кроме ФАС России) Администрацию и предъявить иск в Оренбургский арбитражный суд по месту нахождения второго ответчика⁹. Производство по этому делу было приостановлено до рассмотрения дела в Московском арбитражном суде.

В то же время Администрация, не в пользу которой было вынесено решение, обжаловала решение суда в апелляционную инстанцию и (просчитав, вероятно, заранее перспективу) в ходе рассмотрения дела заявило отказ от иска, что повлекло за собой отмену решения суда первой инстанции и прекращение производства по делу. После этого было возобновлено производство по делу в Оренбургском арбитражном суде по заявлению общества-победителя аукциона, в котором Администрация по существу заняла консолидированную позицию с заявителем. Решением суда требования общества полностью удовлетворены, решение и предписание ФАС России признаны недействительными, бездействие Администрации и ФАС России — незаконными.

⁹ Дело № А47-1725/2014.

Какие в связи с этим делом возникают вопросы процессуального характера? Во-первых, имел ли участник (победитель торгов) право обжаловать решение и предписание антимонопольного органа? Суды сказали *да*, поскольку на дату подачи иска был вынесен итоговый (четвертый) протокол о признании его победителем, договор на размещение рекламных конструкций по результатам торгов уже был заключен, право заключения такого договора оплачено. Следовательно, по гражданскому и арбитражному процессуальному законодательству участник (победитель) торгов является лицом, заинтересованным в рассмотрении дела, решение по которому будет затрагивать его права и законные интересы.

С учетом изложенного полагаю, для того чтобы уйти от параллельных исков в разных судах или от риска отмены в будущем решения суда, антимонопольному органу в схожих случаях следует ставить перед судом вопрос о привлечении к участию в деле об оспаривании решения и предписания территориального управления участника, ставшего победителем торгов. Понимаю, что состав лиц, участвующих в деле, определяет заявитель — в нашем случае лицо, в отношении которого вынесено решение и предписание, но все равно данные процессуальные действия со стороны антимонопольного органа необходимы. Слишком велик будет риск отмены состоявшегося



судебного акта по безусловным основаниям — не привлечение к делу лица, права и законные интересы которого затрагиваются принятым судебным решением.

На что еще следует обратить внимание в связи с вышеописанной ситуацией, так это позиция администрации города по двум делам. Сначала зададимся вопросом, что такое отказ от иска в суде? Это процессуальное действие, которое влечет прекращение производства по делу, если такими действиями не нарушаются закон и права других лиц. Однако здесь хотелось бы сослаться на определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2010 № 88-О-О: «...отказ от иска означает, что сам истец признает неправомерность заявленного требования и тем самым подтверждает правомерность позиции ответчика».

Но мы знаем, что в Арбитражном процессуальном кодексе РФ ничего не сказано относительно того, чем может быть обусловлен отказ от иска (главное, чтобы не нарушался закон и права третьих лиц). Это может быть и признание иска, и нежелание находиться в конфликте с ответчиком (так называемая миролюбивая сторона), и различные проблемы, связанные с тем, что процесс слишком затянулся, и т.д.

Следовательно, когда происходит отказ заявителя от иска, особенно в вышестоящих инстанциях при наличии судебного акта, принятого в пользу антимонопольного органа, стоит поинтересоваться, чем вызваны такие действия, а затем уже выразить свою позицию суду относительно заявленного другой стороной отказа от иска. Основания отказа от иска, на которые указывает заявитель (истец), желательно отразить в материалах дела (в заявлении отказа от иска, протоколе судебного заседания, определении суда о прекращении производства по делу). И если отказ вызван признанием правомерности решения и предписания антимонопольного органа, полагаю, это будет в дальнейшем блокировать его позицию в будущих процессах. В противном случае такое действие должно расцениваться как злоупотребление правом, о чем необходимо сообщать суду, рассматривающему дело о том же предмете и по тем же основаниям, где состав лиц не тождественен предыдущему судебному процессу.

Тимошенко А. С.,
помощник руководителя ФАС России,
заслуженный юрист РФ

О ФОРМИРОВАНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ СУДЕЙ

Кому на руку антимонопольная специализация судей: конкурентному ведомству или лицам, обжалующим решения, предписания, действия антимонопольных органов? По всей видимости, всем, ведь специализация через призму профессионализма приводит к улучшению качества судейской работы.

Понятия специализации судей содержатся в процессуальных кодексах. В соответствии с частью 3 статьи 14 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ и части 1 статьи 18 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации² состав суда для рассмотрения конкретного дела формируется с учетом нагрузки и специализации судей в порядке, исключая влияние на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы.

Необходимо отметить, что в настоящее время большинство судебных споров с участием антимонопольных органов уже получило свою судебную специализацию. Такие споры рассматриваются в арбитражных судах в силу норм части 1 статьи 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³, в соответствии с которым дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подведомственны арбитражному суду. Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.

В соответствии с абзацем 5 части 3 статьи 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ. Причем

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 46, ст. 4532; 2015, № 14, ст. 2022. Далее — ГПК РФ.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3012; 2015, № 14, ст. 2022. Далее — АПК РФ.

³ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434; 2014, № 23, ст. 2928. Далее — Закон о защите конкуренции.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1; 2015, № 14, ст. 2021. Далее — КоАП РФ.

В настоящее время большинство судебных споров с участием антимонопольных органов уже получило свою судебную специализацию.

в отличие от абзаца четвертого данной части статьи 23.1, законодатель не ограничивает по субъектному составу лиц, в отношении которых рассматриваются дела об административных правонарушениях по указанным статьям, только юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Так что в арбитражном суде подлежат рассмотрению и жалобы должностных лиц по указанным составам.

Подсудность по остальным спорам (обжалование постановлений по статьям 19.5, 19.8 КоАП РФ) с участием антимонопольных органов в сфере защиты конкуренции подлежит определению по общим правилам: при возникновении спора из предпринимательской или иной экономической деятельности дело направляется в арбитражный суд (статьи 1, 2, 27 АПК РФ), с участием же нехозяйствующих субъектов (физические лица, должностные лица) — в суд общей юрисдикции.

Подсудность в иных сферах контроля, отнесенных к компетенции антимонопольных органов, определяется по общим правилам подсудности.

СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ СУДОВ. ЗА И ПРОТИВ

Вопросы о специализации судов и судей в течение довольно продолжительного времени остаются дискуссионными. Опыт построения судебной системы предлагает различные варианты решения вопроса специализации. На повестке дня остается и такой важный вопрос, как выработка приемлемых

Вопросы о специализации судов и судей в течение довольно продолжительного времени остаются дискуссионными.

вариантов для судебной системы в целом и для формирования подходов о частных специализациях, например, по рассмотрению антимонопольных споров.

С.Ф. Афанасьев и А.И. Зайцев считают⁵, что многие правоведаы не ограничиваются предложениями о целесообразности существования административных, семейных (ювенальных) судов — имеют место и радикальные точки зрения о создании и включении в судебную систему Патентного суда РФ, пенитенциарных судов, судов по налоговым, трудовым, земельным и прочим спорам.

По мнению данных авторов, в результате образования системы специализированных судов возникнет большое количество вопросов, начиная с технических, организационных и заканчивая сугубо правовыми, в частности, процессуальными. Разрешение многих из них в сложившихся экономических, политических и правовых условиях просто невозможно, иные нуждаются в детальной проработке.

С.Ф. Афанасьев и А.И. Зайцев полагают, что аргументация сторонников специализации судов сводится, по существу, к двум аспектам: во-первых, специализация создаст предпосылки к ускорению осуществления правосудия, а во-вторых, судьи специализированных судов, имея специальную подготовку, станут качественнее рассматривать гражданские дела. То есть положительными показателями повышения эффективности деятельности судей при их специализации являются сокращение сроков и повышение качества рассмотрения споров.

Тем не менее, с точки зрения С.Ф. Афанасьева и А.И. Зайцева, необходимость в специализированных судах в Российской Федерации отсутствует, поскольку новые ГПК РФ и АПК РФ в целом вполне соответствуют потребностям практики. Таким образом, следует придерживаться централизации и единства судебной системы, в противном случае новеллы, связанные с внедрением специализированных судебных учреждений, приведут к разрушению судебной вертикали, к размыванию единообразия в правоприменительной практике, а также к существенному повышению затрат государства, а значит и налогоплательщиков, на организацию правосудия. Для чего создавать дополнительные судебные системы и подсистемы, когда в Российской Федерации существует единый судебный механизм, который проще подвергнуть усовершенствованию, чем кардинальной ломке? Вследствие этого законодателю следует остановиться не на концепции специализации судов, а на тезисе о специализации судей, работающих в судах общей юрисдикции.

С.Ф. Афанасьев и А.И. Зайцев поддерживают мнение Д.Н. Бахраха⁶, который выступает

С точки зрения С.Ф. Афанасьева и А.И. Зайцева, необходимость в специализированных судах в Российской Федерации отсутствует, поскольку новые ГПК РФ и АПК РФ в целом вполне соответствуют потребностям практики.

за специализацию судей. В частности, он пишет: «А почему не специализация судей? Мало кому приходит в голову идея создать специальные уголовные или гражданские суды, хотя многие уголовные и гражданские дела намного сложнее административных. Опыт арбитражных судов, в которых за несколько лет сложилась система коллегий по административным делам, свидетельствует о преимуществах такого пути. К тому же общение с коллегами, рассматривающими иные категории дел, только расширит кругозор судей»⁷. Таким образом, Д. Бахрах полагает, что специализация судей предпочтительнее специализации судов.

А.А. Павлушина считает⁸, что путей поиска специализации судов всего три.

Первый — это путь достижения единства судебной системы путем создания единой системы судов с возможной последующей, осуществляемой по единому признаку, соразмерно, без пересечений, непрерывно, специализацией разных уровней: основанной либо на укрупненном материально-правовом критерии, как это происходит сейчас, либо на процессуально-процедурных особенностях, как это было бы возможно в судах по банкротству, в семейных, административных судах. Первый путь требует изменения как Конституции Российской Федерации, так и Федерального Конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁹.

Второй путь — при невозможности или нежелании преодоления конституционного удвоения системы как основанной фактически на двух классификационных критериях — это вынужденное удвоение и специализация внутри двух ветвей судебной власти. Ведь очевидно, что и в гражданском, и в арбитражном процессах административное судопроизводство оптимально осуществлять выделенными, на особых условиях существующими внутри судебной системы, административными коллегиями, присутствиями и т.п. В этом варианте, по мнению А.А. Павлушиной, прослеживается утрата логики — двойная по сути система административных судов, которые несмотря на действительное существование двух видов «административных» споров (спора субъекта права с властью и власти с субъектом права) фактически разделяются

⁷ Бахрах Д. Указ. соч.

⁸ Павлушина А.А. К вопросу о критерии специализации судов // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 37–40.

⁹ Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 1, ст. 1; 2014, № 6, ст. 551.

⁵ Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Специализация гражданских судов в России: история, реалии и перспективы // Юрист. 2005. № 7.

⁶ Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 19.

Обратиться за защитой своих прав в антимонопольный орган или в арбитражный суд — альтернативное право заявителя. В каждом из вариантов есть свои положительные и отрицательные моменты.

в зависимости от вида субъекта, характера спора и т.д. Это не оптимальный путь — более логичным следует признать наметившееся желание объединить все налоговые споры в одном судебном ведомстве с созданием специальной процедуры.

И *третий возможный путь*, обусловленный третьим уровнем логического деления: там, где с точки зрения процесса процедуры в рамках АПК РФ и ГПК РФ необходимо создание прежде всего специализированных производств как специализированных процессуальных комплексов возможно и создание специализированных судов. Таковы предполагаемые к созданию банкротные суды, для которых данная процедура уже фактически существует, или же патентные суды, рассматривающие споры в сфере интеллектуальной деятельности, которые несомненно должны приобрести свою особую, внутреннюю в рамках гражданского процесса процедуру именно на уровне производства.

Е.В. Слепченко¹⁰, со своей стороны, полагает, что никто и никогда в процессуальной науке не возражал против необходимости специализации правил гражданского судопроизводства о разрешении экономических споров и специализации судей, разрешающих экономические споры. Такая специализация существует и должна существовать.

Речь идет о том, что указанная специализация может и должна осуществляться в едином кодексе гражданского судопроизводства (подобно тому, как регулирование предпринимательских отношений осуществляется в едином Гражданском Кодексе Российской Федерации), а специализация судей (судебных составов, судебных коллегий) — в единой судебной системе, возглавляемой Верховным Судом Российской Федерации.

АРБИТРАЖНЫЙ СУД ИЛИ АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ ОРГАН?

Предположим, что вопрос о создании специальных антимонопольных судов не поднимается и не станет подниматься хотя бы потому, что количество рассматриваемых антимонопольных споров составляет всего лишь несколько тысяч в год. Не идет речь и о необходимости создания специализированных налоговых судов, даже несмотря на то что налоговых споров намного больше.

Напомним, что при нарушении антимонопольного законодательства заинтересованное лицо

¹⁰ Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 1. С. 9–13.

для восстановления нарушенного права может обратиться за защитой либо в суд, либо в антимонопольный орган.

Вопрос о способе восстановления прав и законных интересов, ущемленных в результате нарушения антимонопольного законодательства, заинтересованные лица разрешают самостоятельно¹¹. Однако в любом случае их деятельность по восстановлению нарушенных прав в судебном порядке станет намного легче, если суды начнут использовать доказательства, полученные в ходе рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, в решении по которым будут установлены, в том числе, обстоятельства, необходимые для доказывания причинения вреда истцу (заявителю).

Обратиться за защитой своих прав в антимонопольный орган или в арбитражный суд — альтернативное право заявителя. В каждом из вариантов есть свои положительные и отрицательные моменты.

Преимущества рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства **антимонопольным органом** заключаются в том, что антимонопольный орган осуществляет сбор доказательств, в том числе анализ состояния конкуренции на товарном рынке, и определяет доминирующее положение хозяйствующего субъекта; кроме того, антимонопольный орган не связан доводами жалобы.

Недостатком административного порядка является то, что сроки его проведения довольно велики — вплоть до одного года, а результат административного обжалования (решение и предписание антимонопольного органа) может быть обжалован в суде, что потребует дополнительных временных и ресурсных затрат.

Достоинство **судебного рассмотрения** — его окончательный характер. К недостаткам же можно отнести то обстоятельство, что суд ведет состязательный процесс и не занимается сбором доказательств; в судебном порядке затруднено установление доминирующего положения хозяйствующих субъектов, так как эта функция возложена на антимонопольные органы и осуществляется ими в порядке, устанавливаемом федеральным антимонопольным органом на основании полномочий, определенных пунктом 3 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Если заинтересованное лицо самостоятельно обращается в суд с иском о взыскании убытков, причиненных в результате нарушения антимонопольного законодательства, в судебном порядке подлежат рассмотрению как вопрос о нарушении антимонопольного законодательства, так и вопрос о причинении убытков заинтересованному лицу в результате такого нарушения. При этом установление доминирующего

¹¹ См. п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» от 30.06.2008 № 30 // Вестник ВАС РФ, 2008, август, № 8; 2010, ноябрь, № 11. Далее — Постановление Пленума ВАС РФ № 30.

Признание арбитражным судом факта доминирования на рынке не приводит к окончанию судебного процесса, а требует рассмотрения вопроса о правомерности действий субъекта предпринимательства.

положения лица, фактов злоупотребления доминирующим положением и причинения ущерба, а также причинно-следственной связи между нарушением антимонопольного законодательства и причинением ущерба при необходимости будет подлежать определению в судебном процессе.

Определение доминирующего положения хозяйствующего субъекта может быть произведено на основании анализа состояния конкуренции на товарном рынке, также осуществленного антимонопольным органом. Кроме того, доминирующее положение хозяйствующего субъекта, согласно пункту 13 Постановления Пленума ВАС РФ № 30, может быть установлено на основании Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35% или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара¹², если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положением хозяйствующих субъектов, а также на основании экспертизы, назначенной судом в соответствии с нормой пункта 1 статьи 82 АПК РФ.

Т. Шайхеев полагает¹³, что правом признать хозяйствующего субъекта занимающим доминирующее положение на товарном рынке обладает и суд. Однако данное положение непосредственно в Законе о защите конкуренции не прописано, в связи с чем потребовалось разъяснение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Занятие хозяйствующим субъектом доминирующего положения, по мнению данного автора, необходимо доказывать путем сбора письменных документов, сопоставления объемов продаж со стороны его конкурентов. Признание арбитражным судом факта доминирования на рынке не приводит к окончанию судебного процесса, а требует рассмотрения вопроса о правомерности действий субъекта предпринимательства. Кроме того, очевидно, что, если в суде оспаривается предписание или решение антимонопольного органа о признании действий хозяйствующего субъекта антиконкурентными, обязанность доказать доминирующее положение, злоупотребление им и угрозу конкуренции возлагается на антимонопольный орган.

¹² Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и ведения Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положением хозяйствующих субъектов» от 19.12.2007 № 896 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 52, ст. 6480; 2009, № 2, ст. 248.

¹³ Шайхеев Т. Антимонопольное законодательство и судебная практика в современных условиях // Административное право. 2013. № 3. С. 43–53.

Антимонопольные органы, восстанавливая публичный порядок, то есть положение на рынке, существовавшее до нарушения, восстанавливают нарушенное право как конкретного лица, так и других лиц.

В целом приведенное положение с учетом практики ВАС РФ можно трактовать как установление обязанности арбитражных судов при разрешении споров не ограничиваться одним доказательством (письменным соглашением, решением антимонопольного органа о включении хозяйствующего субъекта в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35%), а исследовать все значимые обстоятельства дела. К тому же, согласно пункту 13 Постановления Пленума ВАС РФ № 30, установление доминирующего положения субъектов естественных монополий не требуется в связи с презюмированием такого их положения.

Необходимо отметить, что в пункте 21 Постановления Пленума ВАС РФ № 30 указывается на право антимонопольного органа в силу пункта 7 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции участвовать в рассмотрении судами дел, связанных с применением и (или) нарушением антимонопольного законодательства, возбужденных на основании исков, заявлений иных лиц.

В указанных случаях арбитражный суд должен известить антимонопольный орган для обеспечения его участия в рассмотрении дела. При этом процессуальный статус антимонопольного органа определяется исходя из характера рассматриваемого спора. Причем в Постановлении Пленума ВАС РФ № 30 не разъясняются порядок процессуального участия антимонопольного органа в рассмотрении исков заинтересованных лиц, порядок установления доминирующего положения на рынке и другие вопросы.

Представляется, что двухступенчатая модель, когда обращение в арбитражный суд за защитой своих прав, ущемленных в результате нарушения антимонопольного законодательства, следует за рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства в антимонопольном органе, для целей восстановления нарушенных прав частных лиц является более предпочтительной. Исключения, пожалуй, составляют те случаи, когда не требуется устанавливать доминирующее положение хозяйствующего субъекта, например, злоупотребление доминирующим положением субъектами естественных монополий.

Как указывает Д.В. Хохлов¹⁴, антимонопольные органы, восстанавливая публичный порядок, то есть положение на рынке, существовавшее до нарушения, восстанавливают нарушенное право как

¹⁴ Хохлов Д.В. Антимонопольный контроль в банковской сфере: правовое регулирование и судебная практика. М.: Статут, 2013. 192 с.

Результаты деятельности антимонопольных органов и, в конечном счете, итоги и защита нарушенных прав и интересов заинтересованных лиц, а также отношений в сфере защиты конкуренции зависят от того, каковы итоги судебного обжалования решения антимонопольного органа.

конкретного лица, так и других лиц. Эта обязанность антимонопольных органов корреспондирует с правом заинтересованного лица восстановить нарушенное право в судебном и в административном порядках, предусмотренным нормами статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁵. Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом.

В то же время результаты деятельности антимонопольных органов и, в конечном счете, итоги и защита нарушенных прав и интересов заинтересованных лиц, а также отношений в сфере защиты конкуренции зависят от того, каковы итоги судебного обжалования решения антимонопольного органа.

А.Ю. Кинев¹⁶, например, указывает, что в ФАС России, с одной стороны, организована специализированная структура, включающая Управление по борьбе с картелями ФАС России и группы специалистов в территориальных органах (их основной задачей является противодействие картелям, другим антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям), разработано необходимое правовое и методическое обеспечение, а с другой — созданы и внедрены в практику антимонопольных органов специальные «инструменты» по доказыванию картелей. В их число входят:

- внезапные проверки с использованием процедуры осмотра территорий, помещений, документов и предметов проверяемого лица (за три года проведено более 150 проверок);
- освобождение от ответственности за участие в картеле в соответствии с примечанием к статье 14.32 КоАП РФ (этой нормой воспользовались в 2010 году 19 юридических лиц, в 2011 году — 23);
- электронные доказательства (информация с интернет-сайтов, от интернет-провайдеров, операторов электронных торговых площадок, операторов связи, теле- и радиокomпаний, с электронных носителей информации; теле- и радиопередач, видео- и фотоизображения, аудио- записи);
- официальные объяснения от физических лиц.

Однако, несмотря на то что наличие перечисленных выше сил и средств в последнее время позволило обеспечить расследование ряда дел о картелях в социально значимых сферах экономики и привлечь их участников к установленной законом ответственности, неоднозначная практика рассмотрения таких дел в арбитражных судах все же оказывает существенное влияние на итоги расследования.

ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СУДЕ

С учетом важности обеспечения защиты прав и интересов заинтересованных лиц, а также для эффективной защиты конкуренции ФАС России уделяет повышенное внимание улучшению качества работы по отстаиванию принимаемых ведомством решений при их судебном обжаловании.

В своем программном документе «Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.»¹⁷, утвержденной Президиумом ФАС России 03.07.2013 г.¹⁸, российское конкурентное ведомство определяет меры, направленные на повышение качества взаимодействия с судебными органами, а также качества межведомственного взаимодействия (пункт 2.5 Стратегии).

Так, в соответствии с пунктом 2.5.1 Стратегии в целях выработки единых подходов в правоприменении и методологической помощи предусматривается:

- сформировать совместно с Верховным Судом Российской Федерации и МВД России единые подходы к проведению расследований правоохранительными органами и рассмотрению судами общей юрисдикции уголовных дел, возбужденных по статье 178 УК РФ, и применению правовых механизмов освобождения от уголовной ответственности лиц, содействовавших выявлению данных преступлений. Принятие постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по данным вопросам;
- сформировать совместно с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации единые подходы к применению дисквалификации к должностным лицам, совершившим нарушения антимонопольного законодательства, в том числе должностным лицам органов власти;
- подготовить предложения по актуализации Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26.08.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» и дополнения его отдельными положениями, требующими

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301; 2015, № 14, ст. 2020. Далее — ГК РФ.

¹⁶ Кинев А.Ю. Борьба с картелями: основные события 2012 г. // Закон. 2013. № 1. С. 119–126.

¹⁷ URL: <http://www.fas.gov.ru>. Дата обращения — 23.07.2013.

¹⁸ Далее — Стратегия.

РУКОВОДИТЕЛЬ СТАВИТ ПРОБЛЕМУ

судебного толкования, в том числе по пресечению антиконкурентных соглашений, антиконкурентных действий органов власти и др.;

- установить взаимодействие с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и научно-консультативными советами федеральных арбитражных судов округов для подготовки разъяснений, обобщающих ключевые правовые позиции арбитражных судов по лучшим практикам применения и толкования норм антимонопольного законодательства;
- расширить практику участия судей в проводимых ФАС России мероприятиях, в том числе в региональных семинарах-совещаниях, в целях регулярного обсуждения возникающих в правоприменительной практике вопросов толкования норм антимонопольного законодательства и достижения единообразия в применении законов;
- организовать взаимодействие с арбитражными судами по вопросу формирования специализированных составов судей в арбитражных судах для рассмотрения дел, связанных с применением антимонопольного законодательства.

В этой связи необходимо отметить, что ФАС России и территориальные антимонопольные органы напрямую заинтересованы в высоком качестве своих решений, в минимальной отмене судом их правовых актов. Связано это, в том числе, и с тем, что оценка деятельности руководителя ФАС России и руководителей территориальных антимонопольных органов в значительной степени зависит от результатов судебной оценки работы антимонопольных органов.

Показатели оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 № 570-р¹⁹. В них входит и отношение количества полностью отмененных судом решений о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации к количеству обжалованных в суд решений.

В соответствии с методикой расчета значений показателей эффективности деятельности руководителя Федеральной антимонопольной службы в сфере развития конкуренции, утвержденной приказом ФАС России от 15.5.2014 № 332/14²⁰, показатель «отношение количества полностью

ФАС России и территориальные антимонопольные органы напрямую заинтересованы в высоком качестве своих решений, в минимальной отмене судом их правовых актов.

отмененных судом решений о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации к количеству обжалованных в суд решений» определяется как отношение количества решений о наличии нарушения антимонопольного законодательства, полностью отмененных судом, к общему количеству обжалованных в суд решений о наличии нарушения.

Косвенно на необходимость специализации судей по антимонопольным спорам указывает предложение А. Иванова²¹ о создании административных палат. По его мнению, административные палаты могли бы рассматривать споры по наиболее сложным видам административной деятельности: тарифы, энергетика, таможня, антимонопольная сфера... При этом они бы рассматривали дело не только с процедурной точки зрения (было ли допущено чиновником превышение своих полномочий или нарушение порядка принятия решения), но и по существу: прав он или нет.

Предложение А. Иванова²² о создании административных палат преследовало цель возложить на них досудебное производство по жалобам граждан и юридических лиц на незаконные действия или бездействие должностных лиц государственных органов и снизить тем самым нагрузку на судей. А. Иванов полагал²³, что к повышению качества судебной работы ведет снижение нагрузки, в том числе через введение альтернативных процедур разрешения споров, которые признаются самым эффективным инструментом борьбы с ростом количества судебных дел. По мнению данного автора, к числу мер, повышающих качество судебной работы, относится, в том числе, и активное внедрение примирительных внесудебных процедур, осуществляемых при помощи посредников (медиаторов).

Необходимо отметить, что юрисдикционная деятельность антимонопольных органов по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства как раз и является квазисудебной деятельностью по рассмотрению споров между хозяйствующими субъектами и гражданами с одной стороны и хозяйствующими субъектами, органами власти с другой. Это касается самых различных сфер экономики: сферы защиты конкуренции (в соответствии с главой 9 статьей 18.1 Закона о защите конкуренции); сферы государственных и муниципальных закупок (в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 14 «О контрактной

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)» от 10.04.2014 № 570-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 16, ст. 1906; 2015, № 8, ст. 1179.

²⁰ URL: http://www.cof.ru/doc/nt/nt.ru/documeNt/coN%20s_doc_LAW_163159. Дата обращения — 06.04.2015.

²¹ URL: <http://www.rg.ru/2013/02/19/vaNov.html>. Дата обращения — 05.04.2015.

²² URL: <http://www.lex-pravo.ru/ru-3531.html>. Дата обращения — 01.04.2015.

²³ URL: <http://www.arbitr.ru/press-ceNtr/N%20news/24663.html>. Дата обращения — 06.04.2015.

Уже сейчас антимонопольные органы, осуществляя активную юрисдикционную деятельность по рассмотрению экономических споров, рассматривая тысячи жалоб в год, разгружают судебную систему.

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁴) и т.д.

Таким образом, уже сейчас антимонопольные органы, осуществляя активную юрисдикционную деятельность по рассмотрению экономических споров, рассматривая тысячи жалоб в год, разгружают судебную систему.

Для снижения количества рассматриваемых судами жалоб и исков к антимонопольным органам ФАС России реализует законодательную инициативу по созданию в Федеральной антимонопольной службе внутренней апелляционной инстанции²⁵ по обжалованию решений территориальных антимонопольных органов. Внутренняя апелляция призвана сформировать единообразную правоприменительную практику, повысить качество решений территориальных антимонопольных органов, снизить количество подлежащих судебному обжалованию решений. Следовательно, целью внедрения внутренней апелляции ФАС России является и снижение нагрузки на судебную систему.

С этой же целью в Закон о защите конкуренции в 2011 году были включены институты предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (статья 25.7) и предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (статья 39.1)²⁶.

Введение института предупреждения позволило снизить количество возбуждаемых дел о нарушении антимонопольного законодательства, что, в свою очередь, дало антимонопольным органам возможность сосредоточиться на более значимых делах. В настоящее время предупреждения выдаются только доминирующим на товарном рынке хозяйствующим субъектам за уклонение от заключения договора и за навязывание невыгодных условий договора. Однако четвертым антимонопольным пакетом поправок, внесенным Правительством Российской Федерации в Государственную Думу РФ²⁷, предусматривается расширить те составы нарушений антимонопольного законодательства, по которым будут выдаваться предупреждения.

²⁴ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 14 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 14, ст. 1652; 2013, № 14, ст. 1652.

²⁵ URL: <http://www.cis.ru/rus/press-ceNtr/obzory-zakoNnodatelstva/chetvertyy-nAntimoNopolNyypaket-%E2%80%93opaseNnyia-i-erspektivy%E2%80%A6/>. Дата обращения — 06.04.2015.

²⁶ Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 50, ст. 7343.

²⁷ URL: http://fas.gov.ru/fas-Nnews/fas-Nnews_35873.html. Дата обращения — 08.04.2015.

В настоящее время формируется арбитражная практика по обжалованию предупреждений, направленная фактически на блокировку возбуждения антимонопольным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Как показывает практика, более 75% предупреждений исполняется²⁸. Вместе с тем в настоящее время формируется арбитражная практика по обжалованию предупреждений, направленная фактически на блокировку возбуждения антимонопольным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Данная практика получила свое развитие после принятия Высшим Арбитражным Судом РФ постановления²⁹, устанавливающего возможность обжаловать предупреждение. До этого арбитражные суды в большинстве случаев считали, что предупреждение не подлежит обжалованию, так как не налагает на хозяйствующих субъектов обязанности и не ведет к наложению ответственности. В соответствии с позицией ВАС РФ предупреждения стали обжаловаться.

Руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев полагает³⁰, что компании не в полной мере оценили выгоды, полученные от введения данного института, и оспаривают предупреждения в суде, судьям же приходится делать выводы исходя только из признаков нарушения, а их решение становится преюдициальным для будущих дел по оспариванию решений антимонопольных органов. Решение суда по предупреждению фактически блокирует возбуждение антимонопольным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства даже при наличии признаков таких нарушений. Если бизнес будет очень активно оспаривать предупреждения ФАС России, отметил И.Ю. Артемьев, то служба предложит Правительству Российской Федерации отменить данный институт.

СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ СУДЕЙ: НАСКОЛЬКО ОНА НЕОБХОДИМА?

Отношение судей к решениям антимонопольных органов объясняет В. Новиков³¹. В своей работе «Кто и когда выигрывает в антимонопольных процессах?» автор доказывает, что судья, специализирующийся на антимонопольных делах, меньше полагается на мнение другого государственного органа — ФАС России — и больше на собственные знания, становясь в результате более требовательным

²⁸ URL: http://fas.gov.ru/fas-Nnews/fas-Nnews_35926.html. Дата обращения — 08.04.2015.

²⁹ Постановление Президиума ВАС РФ от 15.04.2014 № 18403/13 по делу № А43-26473/2012. URL: http://www.arbitr.ru/bras.Nnet/f.aspx?id_casedoc=1_1_a771960b-16ff-49b0-a1e3-bc492536f8a4. Дата обращения — 06.04.2015.

³⁰ URL: <http://www.vedomosti.ru/fiNnNce/Nnews/34612891/srazu-shtraf>.

Дата обращения — 08.04.2015.

³¹ Новиков В. Кто и когда выигрывает в антимонопольных процессах? // Конкуренция и право. № 3. 2014.

к представляемым доказательствам вменяемых правонарушений. По мнению В. Новикова, общий стаж работы судьи на этой должности, в отличие от его специализации на антимонопольных делах, не оказывает влияния на исход дел.

Мысль о том, что судья, специализирующийся на антимонопольных делах, меньше полагается на мнение антимонопольного органа, представляется справедливой. Это связано, скорее всего, с психологическими особенностями профессионального формирования личности судьи, который(ая) постоянно в своей работе сталкивается с мнением профессионалов в определенном виде деятельности (контроле), отстаивающих позиции государственных органов при обжаловании соответствующих актов, действий.

В результате критического осмысления позиций профессионалов специализирующийся судья начинает предъявлять определенные, довольно высокие требования к набору доказательств, обосновывающих позиции государственного органа. У судьи формируется «стандарт» необходимых доказательств. И при несоответствии доказательств, представленных антимонопольным органом, такому стандарту, судьи-специалисты с готовностью признают решения конкурентного ведомства недействительными. Даже в тех случаях, когда, например, в анализе рынка недостает каких-либо «несущественных» деталей, не влияющих на выводы по наличию или отсутствию доминирования на рынке. Это может быть, например, пропуск 2–3% емкости товарного рынка, не оказывающих никакого воздействия на установление доминирующего положения на товарном рынке при 93%-ной доле хозяйствующего субъекта.

Вместе с тем, необходимо отметить, что, как правило, предметом судебного обжалования по антимонопольным спорам являются процессуальные действия (не проведены этапы анализа, выбран неправильный временной интервал исследования, результаты основаны на ошибочных данных), а оценка содержания анализа и применяемых при его проведении экономических теорий дается судами значительно реже³².

В психологическом плане специализирующийся судья воспринимает государственные органы, принимающие решения, по его мнению, недостаточно обоснованные, как источник дополнительной рабочей нагрузки. Указанные факторы, в том числе, могут сформировать внутреннее, потенциально негативное убеждение судьи.

К улучшению ситуации по оценке антимонопольных нарушений могло бы привести изменение модели разрешения антимонопольного спора. В том случае, если заявитель начнет обжаловать

Значение экономической подготовки судей ограничено лишь легкими делами, в сложных же антимонопольных делах, где привлекаются серьезные экономические и статистические свидетельства, судьи с базовой подготовкой демонстрируют ничуть не лучшие показатели, чем судьи без подготовки.

антиконкурентное поведение хозяйствующего субъекта не в антимонопольный орган, а в судебном порядке, конкурентное ведомство станет выступать в качестве «независимого» эксперта, а не лица, напрямую заинтересованного в оставлении судом своего решения в силе. При таком подходе может измениться психологическое отношение судьи к оценке поведения ответчика и к оценке доказательств, в том числе изложенных в заключении антимонопольного органа или в иных документах, и доказательств, формируемых антимонопольной службой.

В. Новиков полагает³³, что по сложным антимонопольным спорам судьи не в состоянии принимать обоснованные справедливые решения, и приводит результаты исследования американских авторов, подтверждающие, что не стоит связывать надежду на повышение качества антимонопольных решений американских судов с ростом специализации судей и созданием особых антимонопольных трибуналов и что практический опыт судьи в антимонопольных делах оказался плохой заменой экономической подготовке.

В. Новиков также указывает на вывод, который следует из исследований Майкла Бейи и Джошуа Райта: значение экономической подготовки судей ограничено лишь легкими делами, в сложных же антимонопольных делах, где привлекаются серьезные экономические и статистические свидетельства, судьи с базовой подготовкой демонстрируют ничуть не лучшие показатели, чем судьи без подготовки. Следовательно, в плане экономического существа дела решения по таким делам принимаются «вслепую» — базовая подготовка не может разрешить научный спор, тем более что по многим вопросам согласия нет даже между признанными экспертами.

Для разрешения обозначенной проблемы, а именно для минимизации ошибок, по мнению В. Новикова, необходимо проводить предварительную оценку достоверности и относимости доказательств, в частности, удостовериться, что теории, на которые опираются стороны, надежны и прошли научную апробацию в реферируемых журналах, что предпосылки этих теорий применимы к рассматриваемым фактам и что эти теории относятся к широко преобладающим, а не являются предметом неразрешенного научного спора

³² Цыганов А.Г. Экономический анализ в применении норм антимонопольного законодательства: эмпирические оценки и пути развития // Горейко Н.А. и др.; Под ред. Павловой Н.С.; Вступ. ст. Цыганова А.Г. М.: МАКС Пресс, 2014. С. 8.

³³ Новиков В. Суждение вслепую // Конкуренция и право, 2011. № 4.

Объективно судьи и сотрудники антимонопольных органов по-разному воспринимают сущность и содержание антимонопольного законодательства.

между основными школами в антимонопольном правоприменении.

Фактически все эти предложения указывают на то, что в сложных случаях, то есть в условиях полной экономической и юридической неопределенности и непонимания доказательств, судье следует полагаться на мнение эксперта, имеющего опыт представительства по данным категориям дел. Такой подход свидетельствует о стремлении к усилению роли и места экономических экспертов в рассмотрении антимонопольных споров, а значит, к созданию и активному функционированию рынка подобных экспертных услуг.

Однако позиция, занятая В. Новиковым, не соответствует положениям теории доказывания, определенной нормами статей 8, 9, 10, 64-89 Арбитражного кодекса Российской Федерации и основанной на принципах всесторонности, полноты, объективности и непосредственности, относимости, допустимости, достоверности, достаточности доказательств, а также взаимной связи доказательств в их совокупности.

Необходимо отметить, что мнение экономических экспертов, участвующих в рассмотрении антимонопольных споров, о их весьма высокой сложности как по существу, так и для восприятия и оценки судьями, не полностью совпадает с мнением судейского сообщества, воплощенного в рекомендациях ВАС РФ.

Так, Е. Крючкова в своей работе³⁴ указывает, что ВАС РФ опубликовал рекомендации по применению критериев сложности дел, по которым определяется нагрузка на судей и оценивается качество их работы. Рекомендации основаны на двух критериях — правовом и фактическом. Правовая сложность дел зависит от категории спора (дела разделены на три группы: особо сложные — коэффициент 2, сложные — 1,5, и менее сложные — 1). Фактическая сложность спора определяется объемом дела и его трудоемкостью: количество истцов, обязательность проведения экспертизы, участие иностранных лиц и необходимость применения иностранного права. При этом по доводам жалобы в апелляции и кассации все может измениться.

В соответствии с указанной методикой антимонопольные споры отнесены к категории сложных дел наряду с делами о заключении и оспаривании договоров, об интеллектуальной собственности, бюджетными делами, с оспариванием действий госорганов и решений третейских

судов или решений о принудительном исполнении последних.

Таким образом, в отличие от американских и российских экспертов по антимонопольному законодательству, Высший Арбитражный Суд РФ не отнес антимонопольные споры к категории особо сложных дел, которым присваивается коэффициент 2, как, например, дела об оспаривании нормативных правовых актов, споры о недвижимости и корпоративные споры, споры о ценных бумагах, защите деловой репутации и споры, возникающие из внедоговорных обязательств.

Скорее всего, данная градация дел в Верховном Суде Российской Федерации может претерпеть изменения, однако она уже сейчас выражает мнение арбитражного судейского сообщества о сложности антимонопольных дел, и с такой позицией приходится считаться.

Необходимо отметить, что объективно судьи и сотрудники антимонопольных органов по-разному воспринимают сущность и содержание антимонопольного законодательства. Связано это с той особенностью, что сотрудники антимонопольных органов выступают в качестве «творцов» антимонопольного законодательства и их восприятие антимонопольного законодательства иногда отличается от восприятия тех правоприменителей, которые работают с ним лишь на основе текстов антимонопольных правовых актов.

Различное восприятие антимонопольного законодательства сотрудниками антимонопольных органов и судьями в какой-то мере можно объяснить и тем, что оно содержит не совсем совершенные дефиниции и правовые конструкции, что приводит к различному их пониманию специалистами из различных правовых сред. А корректировка понимания происходит в профессиональной среде «антимонопольщиков», юристов либо сотрудников судов под влиянием различных факторов (профессиональной, корпоративной этики, экстраполяции принятых в правовой доктрине подходов).

Например, весьма затруднительным на определенном этапе для юристов из судебной системы стало принятие того положения, что нарушение антимонопольного законодательства может заключаться в создании условий, которые в будущем могут привести (а ведь могут и не привести) к его нарушению. Такая дефиниция, например, содержится в норме части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Согласно данной норме, запрещаются

Мнение экономических экспертов, участвующих в рассмотрении антимонопольных споров, о их весьма высокой сложности как по существу, так и для восприятия и оценки судьями, не полностью совпадает с мнением судейского сообщества, воплощенного в рекомендациях ВАС РФ.

³⁴ Крючкова Е. Правила игры // Коммерсант, 2014. № 128. С. 7.

действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц. В общей же традиции применения исков о причинении вреда ответственность наступает за последствия определенного действия, являющегося деликтом. Такая разница иногда мешает судьям правильно оценивать обстоятельства антимонопольного спора.

В. Новиков считает³⁵, что рассмотрение антимонопольного спора в Арбитражном суде города Москвы по сравнению с другими арбитражными судами дает преимущество антимонопольному органу перед заявителем жалобы в исходе судебного разбирательства. Он объясняет столь сильное влияние места рассмотрения дела тем, что именно в Москве рассматриваются дела центрального аппарата ФАС России, где сосредоточены наиболее квалифицированные кадры службы, кроме того, имеет значение и особая позиция самого суда, влияние вышестоящих судов.

Вместе с тем доводы автора косвенно подтверждают тезис о том, что судьи «московских» арбитражных судов при участии сотрудников ФАС России обучаются конкурентному праву более интенсивно, а в Московском судебном сообществе создаются условия, позволяющие через практику формировать профессиональное «проконкурентное» правосознание судей. Отсюда может также следовать вывод, что повышение интенсивности обжалования решений антимонопольных органов решает задачу формирования «проконкурентного» правосознания судейского корпуса.

И.В. Панова³⁶, в свою очередь, придерживается позиции, в соответствии с которой антимонопольные дела являются оценочными и решения, принимаемые по ним, не всегда можно оценить с точки зрения строгого соответствия букве закона. При этом она приводит в пример дело ФАС России против «ТНК-ВР», а также указывает на высокий процент выигранных ФАС России дел в судах (по статистике ВАС РФ 85–87%).

И.В. Панова также полагает³⁷, что в настоящее время формируется новая институциональная парадигма «либеральных мер принуждения к рынку». Данные меры, по ее мнению, применяются во имя защиты и развития конкуренции, то есть создания общего хозяйственного порядка, а не отраслевых правил и традиционных преференций для отдельных групп участников рынка. Этой парадигмой, по всей видимости, она объясняет высокий процент побед антимонопольных органов в судебных спорах.

Антимонопольные органы являются участниками судебных споров как по административным

³⁵ В. Новиков. Кто и когда выигрывает в антимонопольных процессах? // Конкуренция и право, 2013. № 3. С. 35–36.

³⁶ И.В. Панова. Проблемы рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4, 5.

³⁷ Там же.

Отсутствие в делах об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности в судах общей юрисдикции у антимонопольных органов полноценного статуса стороны в споре приводит к нарушению принципа равноправия сторон и к отсутствию возможности полноценно оспаривать решения суда по данным спорам.

(обжалование решений, предписаний, постановлений антимонопольных органов), так и по гражданским делам (взыскание убытков, причиненных в результате нарушения антимонопольного законодательства). Следовательно, антимонопольные споры могут рассматриваться разными составами одного суда при отнесении споров с участием антимонопольного органа к административным или гражданским.

К административным относятся дела по оспариванию ненормативных правовых актов антимонопольных органов, постановлений о применении административной ответственности, а к гражданским — гражданские иски о взыскании ущерба, причиненного нарушением антимонопольного законодательства, заявления антимонопольных органов о признании торгов недействительными, о применении последствий признания сделки, совершенной с нарушением антимонопольного законодательства, недействительной.

Указанное обстоятельство приводит к тому, что споры, основанные на нарушении антимонопольного законодательства, будут рассматриваться различными составами (административных или гражданских коллегий). Кроме того, количество гражданских дел по антимонопольной тематике может многократно возрасти при полноценном введении института групповых исков по антимонопольным спорам. Что же касается создания административных судов и рассмотрения ими антимонопольных споров, то, по мнению Д.Я. Малешина³⁸, эта идея, основанная на Конституции Российской Федерации, имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

И все же вопрос, удастся ли сохранить уровень профессионализма при судебных разбирательствах с участием антимонопольных органов при условии создания административных судов и сколько понадобится времени на приобретение «антимонопольного» профессионализма их судьями, остается открытым. Тем более что в настоящее время существует различная судебная практика при рассмотрении схожих антимонопольных дел в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. А отсутствие в делах об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности в судах общей юрисдикции

³⁸ Д.Я. Малешин. Специализация судов по гражданским делам в России // Вестник Арбитражного суда г. Москвы, 2010. № 4.

Особенности антимонопольного законодательства выражаются в том, что нормы Закона о защите конкуренции имеют сложную структуру, содержат очень много бланкетных норм.

у антимонопольных органов полноценного статуса стороны в споре приводит к нарушению принципа равноправия сторон и к отсутствию возможности полноценно оспаривать решения суда по данным спорам.

Характеризуя сложность антимонопольных споров, необходимо отметить, что трудный характер экономических категорий, используемых в Законе о защите конкуренции, приводит к тому, что даже у двух высоких судебных инстанций — Высшего Арбитражного Суда РФ и Конституционного Суда РФ — по одному и тому же вопросу возникают противоположные позиции.

Например, ВАС РФ посчитал, что нельзя одновременно взыскивать с хозяйствующего субъекта оборотный штраф за нарушение антимонопольного законодательства и доход, полученный в результате его нарушения³⁹. А вот Конституционный Суд Российской Федерации выработал правовую позицию⁴⁰, в соответствии с которой у взыскания незаконно полученного дохода иная, чем у штрафа, природа: оно носит компенсаторный характер, и поэтому незаконно полученный доход может быть взыскан одновременно с оборотным штрафом.

Компенсаторный характер данной меры обуславливает возможность ее применения за совершение деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер, что само по себе не затрагивает сферу действия общеправового принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние (*Nº on Nº bis in Nº idem*).

Особенности антимонопольного законодательства выражаются в том, что нормы Закона о защите конкуренции имеют сложную структуру, содержат очень много бланкетных норм. Кроме того, весьма сложен по своей структуре и состав антимонопольных нарушений. Например, злоупотребление доминирующим положением, запрет на которое установлен в статье 10 Закона о защите конкуренции. Субъектом правонарушения является лицо —

³⁹ Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» от 30.06.2008 № 30 // Вестник ВАС РФ, 2008, август, № 8; 2010, ноябрь, № 11.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижекамскийнефтехим» от 24.06.2009 № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 28, ст. 3581.

только хозяйствующий субъект. Данный хозяйствующий субъект должен доминировать на рынке. Доминирование на рынке определяется после проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке. Доминирующий на рынке хозяйствующий субъект должен злоупотребить своим доминирующим положением на том товарном рынке, на котором он доминирует.

Здесь следует отметить, что у антимонопольной специализации судей может быть еще одно воплощение. Например, в процессе формирования экономической коллегии Верховного Суда Российской Федерации в ВККС было направлено обращение на бланке «Деловой России» и Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), подписанное гендиректором НАИЗ⁴¹. Данное обращение касалось О. Гвоздилиной — судьи в отставке из упраздненного Высшего Арбитражного Суда РФ.

НАИЗ попросила принять к сведению «тесную связь» О. Гвоздилиной с Федеральной антимонопольной службой. Как утверждается в письме, в большинстве публикаций в СМИ Оксана Гвоздилина высказывалась именно на антимонопольную тематику, говоря о ФАС России «исключительно положительно». Насторожило НАИЗ и участие судьи в ежегодных конференциях по антимонопольному регулированию при поддержке ФАС России. А из слов главы службы Игоря Артемьева о том, что «суды поддерживают ФАС России в достижении ведомственных целей» НАИЗ сделала вывод, что их достижению «могла способствовать исключительно судья Гвоздилина».

Упоминание О. Гвоздилиной в статьях наряду с руководителем ФАС России, по мнению НАИЗ, является «косвенным, но убедительным подтверждением связи». При этом одновременно НАИЗ отмечает, что судья активно поддерживала ФАС России в спорах с госорганами, что «нельзя рассматривать как деятельность, направленную на обеспечение интересов государства».

С одной стороны, все эти доводы должны вызывать сомнения в объективности судьи. Однако, по мнению управляющего партнера адвокатского бюро «Барголиус», Юлия Тая⁴², объективность негативной кампании против кандидата вызывает сомнения в связи с тем, что О. Гвоздилина специализировалась в ВАС РФ на антимонопольных спорах, тематика ее комментариев и упоминание в статьях вместе с ФАС России имеют свое объяснение. Публичные высказывания О. Гвоздилиной нередко содержали критику роста претензий ФАС России к госорганам, а также призывы ограничить применение оборотных штрафов. Подтверждений «исключительному» отношению к российскому конкурентному ведомству в практике этой судьи тоже нет: в 2013 году она предложила пересмотреть 57%

⁴¹ URL: kommersaNet.ru/doc/2574949?isSearch=True. Дата обращения — 02.10.2014.

⁴² URL: kommersaNet.ru/doc/2574949?isSearch=True. Дата обращения — 02.10.2014.

РУКОВОДИТЕЛЬ СТАВИТ ПРОБЛЕМУ



дел в пользу ФАС России и 43% в пользу компаний. «ФАС России могла бы написать такое же письмо против Гвоздилиной — она много раз принимала сторону бизнеса», — утверждает Ю. Тай.

Обобщая вышесказанное, подчеркнем, что антимонопольная специализация судей выгодна обеим сторонам судебного разбирательства, так как специализация через призму профессионализма приводит к улучшению качества судейской работы. В настоящее время большинство судебных споров с участием антимонопольных органов уже получило свою судебную специализацию, как, например, споры из предпринимательской или иной экономической деятельности, подлежащие рассмотрению в арбитражных судах.

С нашей точки зрения, именно специализация судей при общей централизации и единстве судебной системы должна качественно усовершенствовать судебную практику по антимонопольным делам. Именно судьи, имеющие специальную подготовку, смогут более качественно рассматривать такие споры, что должно привести к сокращению сроков рассмотрения дел и, что самое важное, к формированию единой судебной практики по данному направлению. Специализация судей позволит также урегулировать вопросы профессиональной этики, а значит, вопросы ангажированности, пристрастности и «исключительного» отношения судей к ФАС России перестанут волновать общественность.

Представляется, что есть несколько направлений решения вопроса повышения эффективности рассмотрения антимонопольных споров и антимонопольной специализации судей.

Во-первых, специализация может вводиться организационными мерами, предусматривающими, в том

числе, введение специализации судей в арбитражных судах. Возможно, если антимонопольных споров в некоторых арбитражных судах первой инстанции недостаточно для введения специализации, ее можно ввести, по крайней мере, в апелляционных или кассационных инстанциях.

Во-вторых, повышению эффективности судебного рассмотрения антимонопольных споров будет способствовать обучение судей вопросам применения антимонопольного законодательства, которое может проводиться как на специализированных курсах, так и на семинарах, в том числе организованных антимонопольными органами.

Антимонопольные органы понимают всю важность проведения на регулярной основе обучающих мероприятий, в том числе региональных семинаров-совещаний, вебинаров, круглых столов, в целях обсуждения актуальных вопросов правоприменительной практики и теории применения антимонопольного законодательства, а также участия в работе научно-консультативных советов. ФАС России заинтересована и в организации взаимодействия с судами по вопросу формирования специализированных составов судей для рассмотрения дел, связанных с применением антимонопольного законодательства.

Все вышеперечисленные меры позволят систематизировать процедуры анализа и принятия решений, сократить сроки рассмотрения дел и повысить их качество.

Башлаков-Николаев И. В.,
начальник Юридического управления
ФАС России,
канд. экон. наук, магистр права

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 2

№ 2(15) 2015

Антиконкурентные соглашения и особенно картели сводят на нет работу естественных рыночных регуляторов и влекут за собой серьезные негативные последствия для экономики и потребителей, именно поэтому они входят в число основных угроз для рыночной экономики. Обзор спорных аспектов правоприменительной практики в данной сфере представлен в статье **«Административная ответственность за антиконкурентные соглашения»**, подготовленной заместителем руководителя ФАС России доктором юридических наук, заведующим кафедрой конкурентного права юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХ и ГС **Александром Юрьевичем Киневым** и заместителем начальника Управления по борьбе с картелями ФАС России кандидатом экономических наук **Андреем Александровичем Филимоновым**.

В ходе рассмотрения арбитражных споров в деятельности ФАС России возникают ситуации, когда стороны судебного разбирательства готовы завершить рассмотрение дела путем заключения соглашения. Специфика соглашений, заключаемых в арбитражном процессе в соответствии со статьей 190 АПК РФ, рассматривается в материале **«Заключение мировых соглашений: практика Федеральной антимонопольной службы»** заместителя начальника правового отдела Московского областного УФАС России **Леонида Сергеевича Михалевича**.

Опыт работы Саратовского УФАС России по применению международных стандартов семейства *ISO 9000* в части установления и достижения персоналом необходимой компетентности на основе подготовки представлен в статье ведущего эксперта Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области, заслуженного эксперта ФАС России **Николая Ивановича Ремезова** **«Что такое подготовка персонала или несоответствие отечественного законодательства международным стандартам должно быть устранено»**.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

ОБЗОР СПОРНЫХ АСПЕКТОВ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Основа любой рыночной экономики — конкуренция, то есть «честное соревнование» хозяйствующих субъектов на различных рынках за наиболее полное удовлетворение потребностей общества и его граждан.

Антиконкурентные соглашения сводят на нет работу естественных рыночных регуляторов и влекут за собой негативные последствия для экономики и потребителей. Именно поэтому антиконкурентные соглашения, и особенно картели, входят в число основных угроз для рыночной экономики.

Несмотря на относительную «молодость» антимонопольного законодательства в целом и норм об административной ответственности за антиконкурентные соглашения в частности в России уже накоплен богатый опыт правоприменительной практики по данному направлению. В этой статье мы хотели бы подробно остановиться только на некоторых делах, имеющих «прецедентное» значение для правоприменения либо требующих, на наш взгляд, дальнейшего научного, законотворческого, практического осмысления.

Ответом на важные **вопросы, касающиеся сроков давности и порядка их исчисления для привлечения лица к административной ответственности**, стало дело по заявлению ООО «Камышинские колбасы Соловьева». Общество оспорило постановления ФАС России по делу об административном правонарушении, которым оно было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.32 КоАП РФ. Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 10 июня 2013 года требования общества удовлетворены.

Признавая незаконным и подлежащим отмене постановление ФАС России по делу об административном правонарушении, суд первой инстанции исходил из того, что постановление принято за пределами срока давности привлечения лица к административной ответственности. Суд также

Несмотря на относительную «молодость» антимонопольного законодательства в целом и норм об административной ответственности за антиконкурентные соглашения в частности в России уже накоплен богатый опыт правоприменительной практики по данному направлению.

указал, что вмененное правонарушение не является ддящимся и было окончено в момент заключения соглашения.

Вышестоящие судебные инстанции не согласились с решением суда первой инстанции. Отменяя его, суд апелляционной инстанции указал, что обстоятельства, связанные с установлением факта наличия соглашения между хозяйствующими субъектами, его действием во времени, являются предметом доказывания по делу об оспаривании решения антимонопольного органа, принятого по делу о нарушении антимонопольного законодательства, в частности пункта 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

По итогам рассмотрения дела в апелляционной инстанции общество привлечено к административной ответственности за правонарушение, выразившееся в действиях, связанных как с заключением антиконкурентного соглашения и участием в торгах, так и с исполнением договора. Постановление о привлечении ООО «Камышинские колбасы Соловьева» к административной ответственности вынесено 4 марта 2013 года, то есть в пределах годичного срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Хотелось бы также остановиться на Постановлении Верховного Суда Российской Федерации

от 17 ноября 2014 года по делу № 309-КГ14-2. Данным судебным актом судья Верховного Суда Российской Федерации Меркулов В.П. рассмотрел жалобу на состоявшиеся в отношении ОАО «Единая торговая компания» судебные акты по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.32 КоАП РФ. Постановлением № 114.32/81-12 заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы от 23 апреля 2012 года ОАО «Единая торговая компания» было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.32 КоАП РФ, и подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 912 033 361 руб.

Решением Арбитражного суда Республики Башкортостан от 20 июля 2012 года, оставленным без изменения постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2012 года и постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 23 апреля 2013 года, постановление № 114.32/81-12 заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы от 23 апреля 2012 года признано незаконным и отменено.

В связи с недавними изменениями в процессуальном законодательстве (ликвидацией Высшего Арбитражного Суда РФ и передачей его полномочий Верховному Суду РФ) жалобы в порядке надзора на состоявшиеся судебные акты арбитражных судов по обжалованию решений о наложении штрафов подлежат рассмотрению Верховным Судом РФ в соответствии с нормами КоАП РФ. Заместитель руководителя ФАС России обратился с соответствующей жалобой в Верховный Суд Российской Федерации. В удовлетворении жалобы было отказано.

Суд мотивировал свою позицию следующим: по делу не установлено обстоятельств, которые могли бы послужить основанием для отмены судебных актов в соответствии с положениями части 2 статьи 30.17 КоАП РФ. Согласно части 2 статьи 30.17 КоАП РФ, изменение постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если при этом усиливается административное наказание или иным образом ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановления, решение, не допускается. Ухудшение положения указанного лица тем более недопустимо при отмене состоявшихся по делу об административном правонарушении судебных актов.

Данная норма корреспондирует требованиям статьи 46, части 1 статьи 50, статьи 55 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Из этих нормативных актов

Применение нормы о правах человека к коммерческому юридическому лицу необоснованно, поскольку оно, по определению, более сильный субъект, чем физическое лицо (гражданин), и уравнивание их в правах в рамках КоАП РФ, на наш взгляд, неверно.

следует, что произвольное изменение правового режима для лица, в отношении которого вынесено окончательное постановление, невозможно — поворот к худшему для осужденного (оправданного) при пересмотре вступившего в законную силу постановления, как правило, недопустим.

Наверное, не стоит углубляться в дискуссию о том, что юридическое лицо — это фактически юридическая конструкция, фикция и наделение его всеми теми же правами человека и гражданина, которые присущи человеку от рождения, вопрос спорный. Мы лишь хотим кратко акцентировать внимание читателей на том, что **применение нормы о правах человека к коммерческому юридическому лицу** необоснованно, поскольку оно, по определению, более сильный субъект, чем физическое лицо (гражданин), и уравнивание их в правах в рамках КоАП РФ, на наш взгляд, неверно.

Складывается парадоксальная ситуация, когда, пройдя несколько судебных инстанций на условиях состязательности арбитражного процесса, государственный орган в силу, по большей части, юридико-технических проблем, недоработок при внесении изменений в действующее законодательство в высшей надзорной инстанции попадает в неравные условия с оппонентом. Следует также отметить, что рассмотрение таких важных вопросов происходит непублично, судья принимает решение единолично, без вызова сторон, что, безусловно, не способствует транспарентности российского правосудия. Полагаем, что данный вопрос необходимо урегулировать как на уровне законодателя, так и на уровне правоприменителя.

Нельзя обойти вниманием и неоднозначные **вопросы в практическом применении санкций норм института административной ответственности за антиконкурентные соглашения**. Так, несколько компаний решением ФАС России признаны нарушившими статью 16, пункт 3 части 1 статьи 11, пункт 3 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции. Юридические лица совершили правонарушение при проведении Приморским территориальным управлением Росрыболовства конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромысловых участков для осуществления товарного рыболовства в отношении водных биологических ресурсов внутренних морских вод Российской Федерации. Торги проводились по 29 лотам. Перед проведением торгов

Невозможность бесспорного применения ни одной из альтернативных санкций статьи 14.32 КоАП РФ обуславливает наложение на компании минимального штрафа в размере 100 000 руб., что абсолютно не отражает степень общественной опасности совершенного правонарушения.

по ряду лотов были достигнуты антиконкурентные соглашения, реализация которых обеспечила победу указанных компаний.

При назначении административного штрафа в отношении данных компаний следует руководствоваться редакцией статьи 14.32 КоАП РФ, введенной Федеральным законом от 06.12. 2011 № 404-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ» (начало действия редакции КоАП РФ — 7 января 2012 года). В соответствии с внесенными данным законом изменениями в качестве санкции в статье 14.32 КоАП РФ предусмотрен штраф, исчисляемый от 0,1 до 1/2 начальной стоимости предмета торгов. Таким образом штраф в отношении компаний должен рассчитываться исходя из начальной стоимости предмета конкурса. Однако конкурсная документация не предусматривала установления начальной стоимости для торгов. Исходя из этого, теоретически возможны следующие варианты расчета административных штрафов для указанных юридических лиц.

Расчет штрафа может быть произведен исходя из размера суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение. В качестве таких расходов может быть принят размер платы за предоставление рыбопромысловых участков, то есть размер платы по контрактам, которые были заключены победителями по лотам.

Хотя, строго говоря, этот расчет достаточно условный, поскольку сделан исходя из платы за предоставление рыбопромысловых участков, которая не является даже основным критерием оценки и сопоставления заявок. Он не отражает «начальной стоимости предмета конкурса». Самым затратным для участника торгов и «весомым» (40%) является критерий «планируемые объемы разведения водных биологических ресурсов». При этом закономерно встает практический вопрос о том, как оценить эти «планируемые расходы» и расходы по какому из предложений участников следует брать за основу.

Невозможность бесспорного применения ни одной из альтернативных санкций статьи 14.32 КоАП РФ обуславливает наложение на компании минимального штрафа в размере 100 000 руб., что абсолютно не отражает степень общественной опасности совершенного правонарушения. Налицо явный пробел в законодательстве, который необходимо устранить.

Интересным с практической точки зрения является **вопрос о привлечении к ответственности за заключение антиконкурентных соглашений организаций, пользующихся услугами компаний-консультантов, представителей, действующих на основании гражданско-правовых договоров и доверенностей.** Здесь речь идет о том, что организации-участники товарного рынка, хозяйствующие субъекты, осуществляющие продажу товаров на одном товарном рынке и непосредственно получающие выгоду от заключения антиконкурентных соглашений (представляемые), действуя через посредников-представителей, пытаются избежать ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Полагая, что при доказывании совершения представляемым действием по заключению антиконкурентного соглашения, его вины, квалификации и для привлечения организации к ответственности, необходимо акцентировать внимание на следующем. *Во-первых*, в соответствии с нормами гражданского законодательства (статья 182 ГК РФ) действия поверенного непосредственно создают, изменяют и прекращают гражданские права и обязанности представляемого. *Во-вторых*, какой-либо принципиальной разницы в том, чьими силами: сотрудника, работающего по трудовому договору, или организации-представителя, оказывающей услуги по гражданско-правовому договору, — в интересах представляемого непосредственно совершаются действия по заключению антиконкурентных соглашений, нет. *В-третьих*, согласно части 2 статьи 2.1. КоАП РФ, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Следовательно, необходимо учесть, что представляемый всегда имеет возможность самостоятельно совершить действия, поручаемые представителю. Данный вывод подтвержден судебной практикой. Например, постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 14.03.2014 по делу № А27-7644/2013: «Отклоняя доводы о недоказанности вины ОАО «РЖД» с учетом передачи полномочий по рассмотрению вопросов о технологическом присоединении ОАО «Росжелдорпроект» согласно договору поручения, суды на основании норм действующего законодательства, в том числе статей 971, 963 Гражданского кодекса РФ, положений, установленных Правилами № 861, пришли к обоснованному выводу, что наличие договора поручения не является обстоятельством, освобождающим сетевую организацию от ответственности

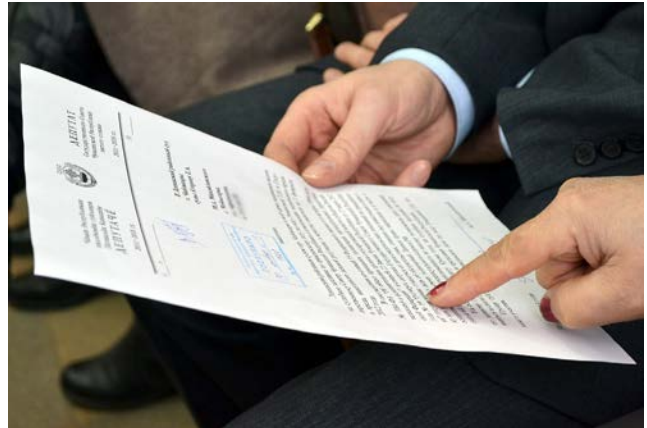
За последние пять лет накоплена обширная судебная практика по делам о картелях и по другим видам антиконкурентных соглашений, она требует самостоятельного обобщения и разъяснения на уровне Верховного Суда Российской Федерации.

за неисполнение возложенных на нее обязательств, поскольку не исключает возможности ОАО «РЖД» самостоятельно выполнять действия по осуществлению комплекса юридических действий, связанных с технологическим присоединением».

Таким образом, действия организации, участника товарного рынка, непосредственно получающей выгоду от заключения антиконкурентных соглашений (представляемого) подлежат квалификации по части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции. Действия организации-представителя в зависимости от того, является ли организация хозяйствующим субъектом, осуществляющим продажу товаров на одном товарном рынке с представляемым или нет, могут быть квалифицированы соответственно по части 1 либо по части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Очень важное значение для правоприменительной практики всегда имели и имеют разъяснения высших судебных инстанций. По делам об антиконкурентных соглашениях таковым является Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», которым была проработана и обобщена судебная практика по делам о согласованных действиях и которое применялось также по делам о соглашениях (Постановление ФАС Уральского округа от 02.11.2011 № Ф09-6977/11/).

Однако указанное постановление перестало отвечать реалиям сегодняшнего дня в связи с изменениями действующего законодательства, введенными Третьим антимонопольным пакетом. Они окончательно исключили возможность смешения понятий *согласованные действия* и *соглашение*, а также ввели необходимость «публичного заявления одного из участников согласованных действий» и ограничение по доле на товарном рынке (не менее 20%



для согласованных действий). По этой причине после 2012 года количество дел о согласованных действиях сократилось, а количество дел по антиконкурентным соглашениям возросло.

Считаем, что за последние пять лет накоплена обширная судебная практика по делам о картелях и по другим видам антиконкурентных соглашений, она требует самостоятельного обобщения и разъяснения на уровне Верховного Суда Российской Федерации (в рамках отдельного постановления или путем внесения изменений в вышеуказанное постановление ВАС РФ).

Такое разъяснение, безусловно, стало бы ориентиром и для ФАС России, и для судебных органов, и для юридического сообщества в целом. Оно могло бы сыграть очень важную роль, урегулировав значительную часть спорных аспектов правоприменительной практики.

Киев А. Ю.,
д-р юрид. наук,
заместитель руководителя ФАС России,
заведующий кафедрой конкурентного права
юрид. фак. им. М.М. Сперанского
РАНХ иГС

Филимонов А. А.,
канд. экон. наук,
заместитель начальника
Управления по борьбе с картелями
ФАС России

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ СПРАВКА

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г., 13 мая 2004 г.
Конкурентное право России: Учеб. [Текст] / Алешин Д.А., Артемьев И.Ю., Борзило Е.Ю. и др.; Отв. ред. Артемьев И.Ю., Сушкевич А.Г. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.
Киев А.Ю. Картели и другие антиконкурентные соглашения: право и практика. Инфотропик Медиа, 2011. 368 с.
Киев А.Ю. Борьба с картелями в России // Современная конкуренция. 2010. № 6(24). С. 43–52.
Киев А.Ю. Антиконкурентные соглашения — помеха честному соревнованию в экономике // Законодательство. 2011. № 2. С. 5–9.
Киев А.Ю. Ответственность за антиконкурентные соглашения (картели) // Законодательство. 2011. № 6. С. 58–67.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ МИРОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ

ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В ходе рассмотрения арбитражных споров в деятельности ФАС России возникают ситуации, когда стороны судебного разбирательства готовы завершить рассмотрение спора путем заключения мирового соглашения.

С нормативной точки зрения основу для мировых соглашений составляют положения главы 15 «Примирительные процедуры. Мировое соглашение» Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 190 АПК РФ, которая предусматривает, что экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в главе 15 АПК РФ, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом. Кроме того, процесс заключения мировых соглашений регулируют разъяснения, данные Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в постановлении Пленума от 18.07.2014 № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе».

ВАС РФ ранее уже высказывался по поводу возможности заключения ФАС России мировых соглашений. В пункте 28 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» указано, что антимонопольный орган в соответствии со статьями 190 АПК РФ вправе заключать соглашения по делам об оспаривании его решений и предписаний, в том числе соглашения об обстоятельствах рассматриваемого дела. Предметом такого соглашения, заключенного на основании статьи 70 АПК РФ, может быть, в том числе, обоснование размера доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, ограничения конкуренции, методики расчетов в целях определения суммы дохода, а также иные обстоятельства, подлежащие доказыванию при принятии решения арбитражным судом.

Законодатель не использует в отношении возможности урегулирования спорных публичных правоотношений термин *мировое соглашение*, заменяя его понятием *соглашение*. Тем самым указывается на специфику соглашений такого рода в арбитражном процессе.

Несмотря на практическую возможность заключения антимонопольным органом мировых соглашений в ходе судебного разбирательства, теоретическая основа таких соглашений все еще представляет интерес.

Тем самым ВАС РФ разрешил теоретический спор о том, включают ли полномочия антимонопольного органа по обращению в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, зафиксированными в статье 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», также и полномочия на заключение мировых соглашений в ходе рассмотрения споров в суде.

Вместе с тем, несмотря на практическую возможность заключения антимонопольным органом мировых соглашений в ходе судебного разбирательства, теоретическая основа таких соглашений все еще представляет интерес, поскольку в отличие от мировых соглашений, заключаемых в ходе рассмотрения гражданско-правовых споров, в данном случае имеют место публичные отношения сторон.

Законодатель не использует в отношении возможности урегулирования спорных публичных правоотношений термин *мировое соглашение*, заменяя его понятием *соглашение*. Тем самым указывается на специфику соглашений такого рода в арбитражном процессе. Вместе с тем, нельзя не отметить схожую природу мирового соглашения и соглашения, заключаемого в соответствии со статьей 190 АПК РФ.

Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2004 № 1-О «О прекращении производства по жалобе закрытого акционерного общества «Энергопромкомплект» на нарушение конституционных прав и свобод частью 5 статьи 11 Закона Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" мировое соглашение представляет собой соглашение сторон о прекращении спора на основе добровольного урегулирования взаимных претензий и утверждения

взаимных уступок, что является одним из процессуальных средств защиты субъективных прав.

Соглашение, заключаемое сторонами в ходе рассмотрения экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, также должно предполагать достижение компромисса и наличие взаимных уступок сторон. Но на практике ситуация не столь однозначна.

Например, в ходе рассмотрения в Девятом арбитражном апелляционном суде ряда споров по обжалованию решений Федеральной антимонопольной службы со стороны ОАО «РУСАЛ Новокузнецк» (дело № А40-55594/2011), ОАО «РУСАЛ Саяногорск» (дело № А40-66602/2011), ОАО «РУСАЛ Братский алюминиевый завод» (дело № А40-55587/2011) между сторонами судебного разбирательства были заключены и утверждены судом мировые соглашения.

В соответствии с условиями данных мировых соглашений заявители отказывались от заявленных требований о признании недействительными решений ФАС России в части признания их нарушившими положения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (нарушение заключалось в злоупотреблении доминирующим положением на оптовом рынке электрической энергии). Кроме того, компании обязывались уплатить в бюджет доход в объеме, установленном предписаниями ФАС России. Помимо этого заявители принимали на себя обязательства по соблюдению в дальнейшем антимонопольного законодательства и сотрудничеству с антимонопольным ведомством.

Соглашения по делам № А40-55594/2011 и № А40-55587/2011 было предусмотрено предоставление заявителю рассрочки в исполнении обязанности по перечислению суммы дохода в федеральный бюджет на срок до тридцати дней со дня утверждения мирового соглашения судом.

В данном случае со стороны ФАС России с формальной точки зрения не было никаких уступок, поскольку заявители признали правомерность административных актов антимонопольного ведомства, обязались уплатить полученный доход в федеральный бюджет в том объеме, который был установлен ФАС России, а также взяли на себя обязательства по дальнейшему сотрудничеству с антимонопольным ведомством. Общий срок предоставленной рассрочки был меньше, чем срок, первоначально указанный в предписаниях.

Несколько иначе обстоит ситуация в деле об обжаловании ООО «Рексам Беверидж Кэн Наро-Фоминск» постановления Федеральной антимонопольной службы о привлечении к административной ответственности, установленной статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которое рассматривалось в Арбитражном суде города Москвы (дело № А40-140399/2010).

Соглашение, заключаемое сторонами в ходе рассмотрения экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, должно предполагать достижение компромисса и наличие взаимных уступок сторон. Но на практике ситуация не столь однозначна.

При рассмотрении дела судом первой инстанции требования заявителя были удовлетворены. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении заявленного требования отказано.

При рассмотрении дела в Федеральном арбитражном суде Московского округа от сторон поступило ходатайство об утверждении мирового соглашения. В соответствии с данным ходатайством заявитель подтверждал правильность процедуры привлечения его к административной ответственности, указывал на правильность предписания антимонопольного ведомства и на устранение допущенного нарушения антимонопольного законодательства. ФАС России, в свою очередь, признавал указанные обстоятельства смягчающими административную ответственность и соглашался на снижение размера административного штрафа, наложенного на юридическое лицо, до минимального размера.

Тем самым, стороны разрешали спор мирным путем, идя на взаимные уступки: заявитель признавал законность административных актов антимонопольного ведомства, а ФАС России, не выходя за рамки ограничений, предусмотренных действующим административным законодательством, соглашался на снижение наложенного административного штрафа до минимального значения.

В первом приведенном в качестве примера случае фактически имеет место отказ заявителя от заявленных требований. В заключенных сторонами соглашениях сложно установить, в чем состояли взаимные уступки в том значении, которое придавалось этому термину ранее указанным определением Конституционного Суда РФ. Несмотря на то, что у суда отсутствовали основания для неутверждения предлагаемого «мирового соглашения» — оно не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц, нельзя согласиться с тем, что представленные на утверждение суда документы являются мировыми соглашениями в прямом смысле этого слова.

Во втором примере достижение компромисса сторонами более очевидно. ФАС России утверждением мирового соглашения достиг своей главной цели — признания законности вынесенных административных актов и признания со стороны заявителя факта нарушения антимонопольного законодательства и устранения допущенного нарушения. Тем самым антимонопольный орган выполнил



поставленную перед ним задачу — обеспечил государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, принял меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлек виновное лицо к ответственности, то есть осуществил защиту публичных интересов.

Выгода заявителя в данном случае также очевидна, и она лежит в сфере экономических интересов: согласившись с фактом допущенных нарушений антимонопольного законодательства, юридическое лицо снизило свои материальные потери, выражающиеся в необходимости уплаты административного штрафа до минимальных размеров.

Из изложенного, как нам кажется, следует два вывода.

Во-первых, антимонопольный орган, заключая мировое соглашение в рамках рассматриваемого судом спора, должен действовать исключительно в рамках полномочий, предоставленных ему законодательством.

Исходя из этого, обязательным условием заключения мирового соглашения с антимонопольным ведомством может быть только безоговорочное признание со стороны процессуального оппонента факта допущенного нарушения антимонопольного законодательства и обязанность устранить

допущенные нарушения в дальнейшем. Уступки ФАС России могут лежать в сфере изменения размера санкций имущественного характера, накладываемых на привлекаемое к ответственности лицо. При этом размер санкций не может быть меньше нижней санкции, предусмотренной законодательством. Снижение размера сверх указанного предела (пп. 3.2. ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ) возможно только при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица.

Во-вторых, заключение мирового соглашения сторонами не может подменять собой иные процессуальные действия сторон (признание иска, отказ от иска и т.д.). Для того чтобы заключаемое соглашение действительно могло быть расценено как мировое соглашение, необходимо наличие реальных взаимных уступок сторон, выраженных в очевидной форме. Недопустимо, чтобы публичные отношения между юридическими лицами и государственным органом носили непрозрачный характер, при котором выгода юридического лица от заключения мирового соглашения была бы неочевидна либо лежала в иной, не ограниченной рамками рассматриваемого дела плоскости.

Для того чтобы заключаемое соглашение действительно могло быть расценено как мировое соглашение, необходимо наличие реальных взаимных уступок сторон, выраженных в очевидной форме.

Михалевич Л. С.,
заместитель начальника
правового отдела
Московского областного УФАС России

ЧТО ТАКОЕ ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА

ИЛИ НЕСООТВЕТСТВИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ ДОЛЖНО БЫТЬ УСТРАНЕНО

В процессе разработки системы менеджмента качества и ее сертификации на соответствие требованиям международного стандарта ISO 9001:2008 «Системы менеджмента качества. Требования» Управление Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области столкнулось с определенными трудностями в трактовке понятия *подготовка персонала*.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ОБУЧЕНИЕ ПЕРСОНАЛА» И «ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА»

Международный стандарт ISO 9001:2008 в пункте 6.2 «Человеческие ресурсы» раздела 6 «Менеджмент ресурсов» содержит следующие обязательные требования:

- 6.2.1. Общие положения. Персонал, выполняющий работу, влияющую на обеспечение соответствия требованиям к продукции, должен быть компетентным на основе соответствующего образования, подготовки, навыков и опыта.
- 6.2.2. Компетентность персонала, его подготовка и осведомленность. Организация должна:
 - ▶ установить необходимую компетентность персонала, выполняющего работу, которая влияет на соответствие требованиям к продукции;
 - ▶ где это возможно и целесообразно, проводить подготовку персонала или предпринимать другие действия для достижения необходимой компетенции;
 - ▶ оценивать результативность предпринятых действий;
 - ▶ обеспечить, чтобы персонал был осведомлен об уместности (актуальности, необходимости) и важности своей деятельности, а также о том, каким образом он вносит свой вклад в достижение целей в области качества;
 - ▶ вести и сохранять соответствующие записи по вопросам образования, подготовки, навыков и опыта.

Набор требований стандарта к деятельности организации в части менеджмента человеческих ресурсов однозначно указывает на конкретные действия по выполнению этих требований.

Набор требований стандарта к деятельности организации в части менеджмента человеческих ресурсов однозначно указывает на конкретные действия по выполнению этих требований.

Во-первых, совершенно ясно, что все требования относятся к управлению персоналом, который уже поступил на службу в организацию («персонал, выполняющий работу...»), а не к процедурам, связанным с поступлением на гражданскую службу (объявление конкурса, формирование комиссии, допуск претендентов и т.д.), и не к действиям в отношении граждан до их поступления на гражданскую службу.

Во-вторых, необходимо определить список сотрудников (точнее, реестр должностей), чья работа влияет на качество готовой продукции. Применительно к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области в этот список попадает 100% персонала: и бухгалтер, и секретарь руководителя, и делопроизводитель-курьер, и пресс-секретарь... Все служащие выполняют действия, напрямую влияющие на качество услуг.

В-третьих, следует установить (документально оформить) набор требований к компетентности каждого сотрудника (каждой штатной единицы), который должен включать требования по каждой компоненте компетентности отдельно: требования по образованию, требования по подготовке, требования по навыкам и требования по опыту. Уже на этом этапе становится очевидным, что стандарт четко разделяет понятия *компетентность на основе образования* (результат обучения в специальном учебном заведении) и *компетентность на основе подготовки*.

В-четвертых, по результатам анализа всех должностей нужно принять решение о введении для некоторых должностей системы подготовки сотрудников для достижения ими необходимого уровня компетентности. С учетом того, что требования стандарта к действиям организации для достижения необходимой компетенции относятся только к одной компоненте — подготовке, можно сделать вывод о том, что обеспечение требуемого уровня компетентности уже работающих сотрудников по трем другим компонентам — образованию, навыкам и опыту — возможно и без каких-либо

специальных действий организации. Так оно и есть на самом деле. Все требования по необходимому уровню компетентности на основе образования, навыков и опыта организация может (а в случае с государственной гражданской службой РФ **обязана**) заложить в требования к претендентам при поступлении на службу.

Еще одним свидетельством разделения понятий *образование* и *подготовка* является требование подпункта 6.2.2. е) стандарта о необходимости ведения и сохранения **соответствующих записей** по вопросам **образования, подготовки**, навыков и опыта. Не позволяет сомневаться в разделении понятий *образование* и *подготовка* исходный текст пункта 6.2.1 стандарта на английском языке: **education, training, skills and experience**.

В семействе стандартов ISO серии 9000 имеется стандарт ISO 9004, который, в отличие от стандарта ISO 9001, устанавливающего обязательные требования к системам менеджмента качества, содержит рекомендации по улучшению деятельности организации и повышению удовлетворенности потребителей и других заинтересованных сторон.

Второе издание стандарта ISO 9004 — международный стандарт ISO 9004:2000 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по улучшению деятельности» — содержало многочисленные указания на действия организации по изучению потребности, планированию, осуществлению и оценке подготовки персонала. Например, стандарт призывал высшее руководство организации убедиться в наличии и доступности ресурсов, необходимых для реализации стратегии и достижения целей организации (пункт 6.1.1).

В перечне аспектов ресурсов, улучшающих деятельность организации, следует рассматривать и такой аспект, как повышение компетентности посредством подготовки персонала, его обучения и самообразования (пункт 6.1.2).

При планировании деятельности по удовлетворению потребности в обучении и подготовке кадров нужно принимать во внимание и особенности действующих в организации процессов, уровень развития персонала и внутрифирменной культуры. Проведенные обучение и подготовку кадров следует оценивать в сравнении с ожидаемыми результатами и с точки зрения их влияния на результативность и эффективность организации; цель — использовать полученную информацию для улучшения будущих планов подготовки персонала (пункт 6.2.2). И в этом стандарте ISO прослеживается четкое разделение понятий *подготовка персонала* и *обучение персонала*.

Существуют и другие документы международной организации по стандартизации ISO, помогающие понять суть термина *подготовка персонала*.

В перечне аспектов ресурсов, улучшающих деятельность организации, следует рассматривать и такой аспект, как повышение компетентности посредством подготовки персонала, его обучения и самообразования.

Руководство по терминологии, используемой в ISO 9001 и ISO 9004¹, поясняет: подготовка персонала — действие по обучению конкретным навыкам или типу поведения посредством практической тренировки и инструктирования.

Исходя из совокупности всех рассмотренных обстоятельств, можно сделать вывод, что подготовка — это специальные совместные действия представителей организации и вновь принятого на работу сотрудника для получения и усвоения этим сотрудником знаний и приобретения навыков, дополнительных к базовому образованию, в том числе для ознакомления его со всеми документами и сведениями, составляющими законодательную базу деятельности организации, со всем массивом информационных и других систем, регламентов, правил, порядков, распоряжений и инструкций, для введения нового сотрудника в обстановку сложившихся в организации обычаев и традиций. Это необходимо не для будущей аттестации или сдачи квалификационного экзамена — подготовка нужна для того, чтобы, приступая к работе на конкретной должности, новый член коллектива мог с первого дня обеспечивать соответствие продукции установленным требованиям, то есть качество услуг.

Понятно, что такую подготовку практически невозможно пройти где-то еще, кроме самой организации, и все требования к порядку ее проведения (например, перечень документов для ознакомления) должны устанавливаться на уровне организации. В случае с территориальными органами ФАС России порядок такой подготовки для каждой должности может, если захочет, установить служба. И никто более. Таким образом, подготовка не является разновидностью обучения и никакая форма образования не может заменить подготовку сотрудника организации перед началом работы на конкретном рабочем месте.

Именно такие требования и разъяснения мы получили в процессе сертификационного аудита от главного аудитора органа по сертификации систем и персонала TUV Thuringen e. V. В.А. Качалова.

СПЕКТР ПРОБЛЕМ

С какими же проблемами можно столкнуться после такого обстоятельного разбора требований и разъяснений ISO? Трудности начинаются при привязке вопросов подготовки персонала к законодательной базе в сфере государственной гражданской службы РФ.

¹ Документ ISO/TC 176/SC 1/N 339 и ISO/TC 176/SC 2/N 526R2, 15 октября 2008 г.

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в главе 2 «Общие условия государственной службы» содержит статью 11 «Формирование кадрового состава государственной службы». Часть 3 этой статьи определяет: «Подготовка граждан для прохождения государственной службы осуществляется в формах, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». В этой статье есть и часть 4. В первоначальной редакции она звучала так: «Переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации». С 1 сентября 2013 года в соответствии с Федеральным законом от 02.07.2013 № 185-ФЗ действует новая редакция части 4: «Дополнительное профессиональное образование государственных служащих осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Меняется терминология, но и в новых терминах в Законе № 58-ФЗ понятия *подготовка граждан для прохождения государственной службы* и *дополнительное профессиональное образование государственных служащих* остаются разделенными — это разные части статьи 11.

Только вот, похоже, что термин *подготовка* имеет в этом законе совершенно особое содержание. «**Подготовка граждан...**», значит, речь идет только о претендентах, планирующих, может быть, поступление на государственную службу. «**Подготовка граждан для прохождения государственной службы...**», видимо, означает подготовку **перед поступлением** на государственную службу. И, наконец, уровень установления форм такой подготовки — федеральный закон — явно противоречит подходам *ISO* (практическая тренировка и инструкторное обучение).

Дополнительные разъяснения к этим требованиям Федерального закона № 58-ФЗ можно получить в опубликованных комментариях к нему, например, в подготовленном группой ученых Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина² и опубликованном в 2007 году³. Так, в комментарии к части 3 статьи 11 этого закона сказано: «Формирование кадрового состава, адекватного цели и задачам государственной службы, невозможно без развитой системы профессиональной подготовки кадров». И далее: «В отношении

государственной гражданской службы нормы, регламентирующие порядок профессиональной подготовки, предусмотрены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 61).

Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования. В этой связи Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривается заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения⁴.

Действительно, являясь в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 58-ФЗ одним из видов государственной службы, государственная гражданская служба регулируется также и Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». И в этом федеральном законе присутствуют разделенные понятия *подготовка кадров для гражданской службы* (статья 61) и *дополнительное профессиональное образование гражданского служащего* (статья 62).

Только вот форма осуществления этих разделенных в законах двух разных направлений формирования кадрового состава гражданской службы остается одной и той же. И в первом, и во втором случае это, все-таки, обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. В первом — обучение проводится один раз до поступления на гражданскую службу (это подготовка), а во втором — неограниченное число раз в течение всего периода прохождения гражданской службы (это дополнительное профессиональное образование).

Оба эти направления не имеют ничего общего с той «подготовкой персонала», которая требуется стандартом *ISO*. Даже на уровне буквального текстурального сравнения формулировок: *ISO 9000* — подготовка персонала организации; Федеральный закон № 58-ФЗ — подготовка граждан для прохождения государственной службы; Федеральный закон № 79-ФЗ — подготовка кадров для гражданской службы.

Отношения, связанные с государственной гражданской службой, помимо рассмотренных федеральных законов, регулируются также указами Президента Российской Федерации, что предусмотрено пунктом 5 части 1 статьи 5 Федерального закона № 79-ФЗ.

Так, 3 сентября 1997 года был издан Указ Президента РФ № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих». Конечно,

² Сейчас филиал РАНХ и ГС. Саратов.

³ Липатов Э.Г., Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татаринова Л.Н., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации»: Постатейный. М.: Осъ-89», 2007. 256 с.

⁴ См.: Липатов Э.Г., Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татаринова Л.Н., Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 107.



этот документ создавался в условиях другого законодательного поля, когда еще не были приняты базовые Федеральные законы № 58-ФЗ (2003 г.) и № 79-ФЗ (2004 г.), поэтому их основным понятием (система государственной службы, государственная гражданская служба) он соответствовать не мог. Тем не менее, Указ был признан утратившим силу лишь с 1 января 2008 года.

Таким образом, в течение нескольких лет все три акта действовали одновременно. Указ Президента РФ № 983 предписывал Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ утверждать ежегодно план подготовки государственных служащих федеральной государственной службы, имея в виду обязательную профессиональную переподготовку лиц, впервые назначенных на государственные должности федеральной государственной службы не ниже заместителя начальника отдела (далее — руководящие должности), в течение первого года работы в указанных должностях; обязательное повышение квалификации (не реже одного раза в три года) лиц, замещающих руководящие должности; направление на подготовку (стажировку) за рубеж лиц в возрасте не старше 40 лет, замещающих государственные должности федеральной государственной службы.

Как видно, в Указе Президента РФ № 983 от 1997 года подготовкой называлось то, что законом 2003 года было отделено от понятия *подготовка* (переподготовка, повышение квалификации, стажировка) и что в 2013 году было обобщено в законе понятием *дополнительное профессиональное образование*. Утратившим силу этот Указ был признан

Действующий сегодня Указ Президента РФ на тему подготовки кадров для гражданской службы еще раз подтверждает, что термин «подготовка кадров» в сфере законодательства о гражданской службе, как и термин «подготовка граждан» в сфере законодательства о системе государственной службы, означает специальную форму обучения.

Указом Президента РФ от 28.12.2006 № 1474, посвященным именно дополнительному профессиональному образованию. Новый же Указ Президента РФ на тему подготовки кадров для гражданской службы, который просто утверждал, как это и было предусмотрено статьей 61 Федерального закона № 79-ФЗ, соответствующее Положение, появился в конце 2009 года.

Таким образом, действующий сегодня Указ Президента РФ на тему подготовки кадров для гражданской службы еще раз подтверждает, что термин *подготовка кадров* в сфере законодательства о гражданской службе, как и термин *подготовка граждан* в сфере законодательства о системе государственной службы, означает специальную форму обучения. Специфика в этом случае состоит в целевом характере обучения, в заключении особого договора между обучаемым и направляющей организацией, в обязательстве последующего прохождения гражданской службы и т.д.

Подводя итог попытке привязать деятельность органа государственной власти (Саратовское УФАС России) в области подготовки персонала к действующему законодательству в сфере гражданской службы, можно сделать вывод: если орган государственной власти не выступает в качестве стороны по договору целевого обучения, то его действия по подготовке персонала не являются действиями, подпадающими под понятия *подготовка граждан для прохождения государственной службы* и *подготовка кадров для гражданской службы*.

Резюмируя все вышеизложенное, мы вправе утверждать, что Саратовское УФАС России в своей работе по применению международных стандартов семейства ISO 9000 в части установления и достижения персоналом необходимой компетентности на основе подготовки может смело руководствоваться требованиями стандартов и разъяснениями ISO, не опасаясь проявить несоответствие требованиям федерального законодательства о государственной службе.

Вместе с тем представляется, что в условиях объективных процессов глобализации более правильным было бы приведение норм отечественного законодательства, относящегося к подготовке персонала в сфере государственной службы, в соответствие с требованиями общепризнанных международных стандартов. Однако это уже предмет другого исследования.

Ремезов Н. И.,
ведущий эксперт Управления
Федеральной антимонопольной службы
по Саратовской области,
заслуженный эксперт ФАС России

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 3

№ 2(15) 2015

Основные сложности, с которыми приходится сталкиваться антимонопольным органам в практике применения норм права при оценке законности процедур заключения, исполнения и расторжения договоров хозяйствующих субъектов с органами власти, проанализированы в статье **«Пределы полномочий антимонопольных органов по регулированию договоров между хозяйствующими субъектами и органами власти»** руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области **Ирины Владимировны Гагариной**.

Особенности антимонопольного регулирования в строительном секторе и смежных с ним сферах Республики Башкортостан рассматриваются в статье **«Проблемы на рынке жилья»** начальника отдела антимонопольного контроля товарных рынков Башкортостанского УФАС России **Игоря Владимировича Васильева** и заместителя начальника отдела антимонопольного контроля товарных рынков Башкортостанского УФАС России **Нарине Ваагновны Карапетян**.

Современная реклама многофункциональна и существует в различных формах. На этапе становления рекламной индустрии одной из самых развитых «рекламных» стран считалась Великобритания, однако приблизительно с середины XIX века пальма первенства перешла к США, которые и по сей день являются лидером в этой сфере. Наиболее значимый опыт правового регулирования рекламы в США обобщен в статье **«Генезис законодательства о рекламе в США»** студента пятого курса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) **Ашфы Даниэля Мохамедовича**.

Краснодарское УФАС России осуществляет свою деятельность в экономически значимом, богатом на мировые спортивные события регионе. Именно поэтому функции по государственному надзору за соблюдением законодательства о рекламе стали для Управления одним из приоритетных направлений. В статье **«Работа Краснодарского УФАС России в сфере законодательства о рекламе»** заместителя руководителя–начальника отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю **Виктории Викторовны Оберемок** проведен анализ наиболее интересных и неординарных с профессиональной точки зрения дел по рекламе из практики Управления.

ПРЕДЕЛЫ ПОЛНОМОЧИЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ДОГОВОРОВ МЕЖДУ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

В своей ежедневной правоприменительной практике антимонопольные органы сталкиваются с вопросами регулирования договоров хозяйствующих субъектов с органами власти. Эти договоры весьма разнообразны по целям, что вызывает определенные трудности в применении норм права при оценке законности процедур их заключения, исполнения и расторжения.

Исходя из полномочий антимонопольных органов, оценка рассматриваемого типа договоров осуществляется в части их соответствия требованиям Закона о контрактной системе и Закона о защите конкуренции. Но прежде чем перейти к вопросу пределов полномочий антимонопольных органов по регулированию указанных договоров, обратимся к теории права.

ТЕОРИЯ ПРАВА

В теории права в зависимости от того, частным или публичным правом регулируются правоотношения, договоры делят на две основные группы: **частноправовые** и **административные**.

В правовом регулировании указанных выше групп договоров имеются существенные отличия, что должно определять различные подходы к их оценке, в том числе и со стороны антимонопольных органов. Договоры характеризуются специальными признаками, обусловленными правовым режимом регулирующей отрасли.

Признаки частноправового договора общеизвестны, к ним относятся: автономия воли, равенство сторон и др.

Что же касается административного договора, то анализ судебной и административной практики показывает, что ни судами, ни антимонопольными органами термин *административный договор* не применяется. Встречаются случаи, когда административный договор ошибочно определяется как частноправовой, что приводит к неправильным

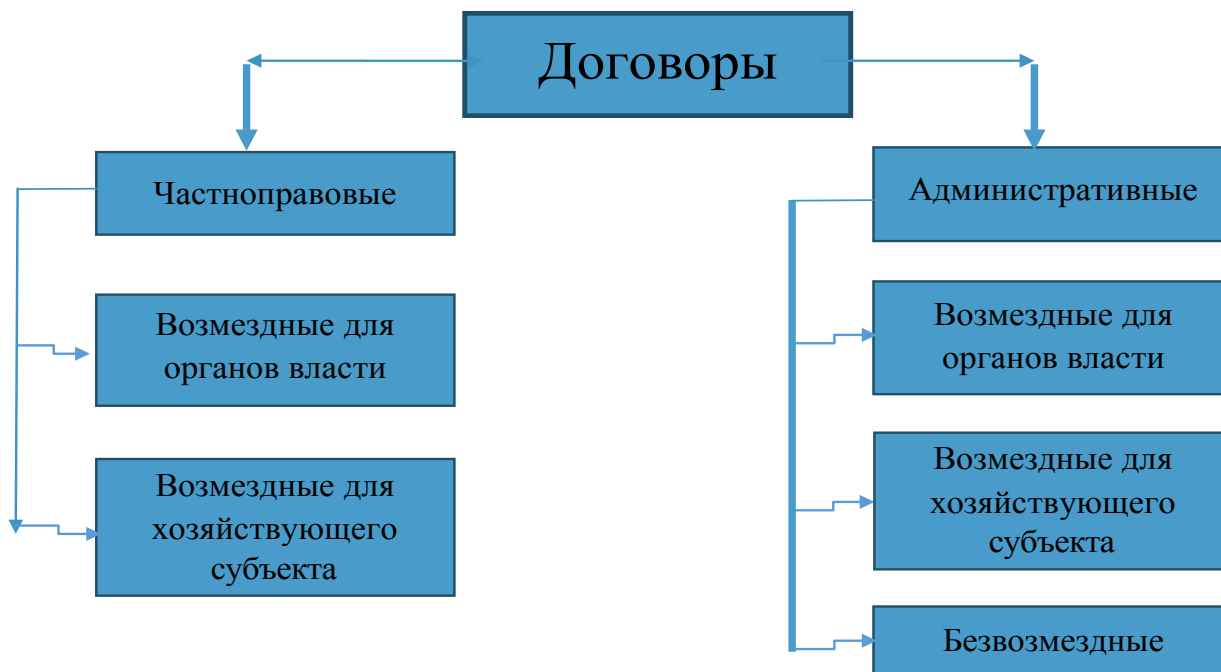
выводам об условиях его заключения, исполнения, расторжения. Именно эта причина и стала побудительным мотивом к написанию данной статьи.

Существует множество научных точек зрения относительно отличительных признаков административного договора. Цивилисты единодушно признают, что вопрос о признаках административного договора является дискуссионным.

Из системного анализа мнений ученых следует, что административный договор — это особый вид публичных договоров, который характеризуется следующими специфическими признаками:

- одной из сторон административного договора является властный субъект административного права: органы власти, государственные внебюджетные фонды, иные юридические лица публичного права, наделенные компетенцией властного субъекта;
- объектом административного договора являются общественные отношения, урегулированные нормами административного права (в зависимости от сферы управления);
- цель административных договоров — достижение положительного социально значимого результата;
- сочетание публичных и частных интересов в соотношении, позволяющем в первую очередь обеспечивать выполнение органом власти публичных функций, а во вторую — учитывать интересы контрагента, стимулируя его деятельность во благо общества;
- в административном договоре под потребностями властного субъекта административного права понимаются общественные потребности, а его мотивом следует считать реализацию функции государственного (муниципального) управления.

Анализ судебной и административной практики показывает, что ни судами, ни антимонопольными органами термин *административный договор* не применяется.



Классификация договоров, заключаемых органами власти и хозяйствующими субъектами

Итак, для верного понимания, нормами какой отрасли права регулируется договор, необходимо уметь различать частноправовые и административные договоры. Исходя из приведенных выше специальных признаков, можно определить, что наиболее правильно различать договоры, ориентируясь на объект и цели.

Рассуждая на тему отличия частного правового договора от административного, Щербакова Л.В. указывает: «Представляется, что заключение таких частноправовых договоров субъектом публичного права возможно в рамках правоотношений, в которых действия субъекта публичного права не имеют непосредственной целью удовлетворение публичного интереса. В них отсутствует выше обозначенная основная кауза, и, соответственно, для гражданско-правового механизма регулирования остается безразличным публично-правовой статус субъекта, а обязательство не подвергается деформации и выглядит стандартно для данной группы частноправовых отношений. ...Конструкция административно-договорного обязательства, по сути, характеризует существование в сфере правового регулирования обратной связи, а именно: для заключения гражданско-правового договора государство должно «сравнивать» полномочия с частными субъектами и реализовывать типичные частноправовые цели, в административном договоре частный субъект «дотягивается» до публичного уровня, реализуя наравне с частными целями цели публичные»¹.

¹ Щербакова Л.В. К концепции административно-договорного обязательства: современные проблемы и тенденции развития // Реформы и право, 2013. № 2. С. 9–28.

Именно разделение договоров между хозяйствующими субъектами и органами власти на частноправовые и административные определяет пределы полномочий антимонопольных органов по их регулированию.

Подводя итог сравнительного анализа признаков частноправовых и административных договоров, можно сделать вывод: если результатом реализации договора являются удовлетворение общественной потребности и достижение социально-значимого результата, — договор административный, если нет, то договор можно отнести к группе частноправовых.

Видится, что именно разделение договоров между хозяйствующими субъектами и органами власти на частноправовые и административные определяет пределы полномочий антимонопольных органов по их регулированию.

ПОЛНОМОЧИЯ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Вернемся к тому, что полномочия антимонопольных органов по регулированию договоров между хозяйствующими субъектами и органами власти заключаются в применении норм, предусмотренных Законом о контрактной системе, Законом о защите конкуренции, а также Законом о концессионных соглашениях, в соответствии с частью 3.2 статьи 13 которого антимонопольный орган осуществляет согласование изменений условий концессионного соглашения.

Условия применения Закона о защите конкуренции и Закона о контрактной системе

Параметры	Закон о защите конкуренции	Закон о контрактной системе
Сфера применения	Распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции	Регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд
Цели	Обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации Защита конкуренции Создание условий для эффективного функционирования товарных рынков	Повышение эффективности, результативности осуществления закупок Обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок Предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок

Виды договоров

Какое же регулирующее воздействие может оказываться перечисленными выше законами в зависимости от того, является договор частноправовым или административным?

По данному вопросу существует множество точек зрения, о чем свидетельствует противоречивая и разнообразная административная и судебная практика. Именно это разнообразие и противоречивость являются свидетельством актуальности проблемы правоприменения в рассматриваемой сфере. Итак, давайте разбираться.

Для начала сформулируем классификацию договоров, заключаемых органами власти и хозяйствующими субъектами. Представляется, что она должна выглядеть так, как показано на рисунке.

Пределы регулирования договоров, возмездных для органов власти

Ни у кого не вызовет сомнений, что безвозмездные и возмездные для хозяйствующего субъекта административные договоры подпадают под регулирование нормами Закона о защите конкуренции.

В отношении же возмездных для органа власти частноправовых и административных договоров встает вопрос: в каких случаях подлежат применению нормы Закона о защите конкуренции, а в каких — Закона о контрактной системе?

И Закон о контрактной системе, и Закон о защите конкуренции являются специальными законами. Таким образом, необходимо определить, в каких случаях приоритет имеют нормы, предусмотренные Законом о контрактной системе, а в каких — нормы Закона о защите конкуренции. Полагаю, что исходить следует из сферы применения Законов и их целей (см. таблицу).

В соответствии со статьей 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении

Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего федерального закона, приводят к ограничению конкуренции, в частности, к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Исходя из приведенного выше принципа, Закон о контрактной системе наряду с Законом о защите конкуренции направлен на обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободу экономической деятельности в Российской Федерации, создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Таким образом, Закон о контрактной системе направлен, в том числе, и на достижение целей Закона о защите конкуренции. Полагаю, что оба закона подлежат субсидиарному применению: Закон о защите конкуренции подлежит применению в случае, когда Закон о контрактной системе не содержит нормы, регулирующие спорные правоотношения.

Пунктом 3 части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе предусмотрено, что указанный Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в части, касающейся заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Из буквального прочтения приведенной нормы можно сделать вывод, что Закон о контрактной системе регулирует исключительно частноправовые

К заключению, изменению, расторжению возмездных для органа власти частноправовых и административных договоров в первую очередь должны применяться требования Закона о контрактной системе.

договоры. Между тем, существуют доводы, не позволяющие согласиться с такой формулировкой.

1. Закон о контрактной системе не раскрывает понятие *государственная (муниципальная) нужда*.

2. Определить, что же является государственной нуждой, можно из положений Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ (ред. от 20.04.2014) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»², устанавливающего общие правовые и экономические принципы и порядок формирования и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг³ для федеральных государственных нужд организациями независимо от форм собственности.

3. Частью 2 статьи 1 Закона о поставках предусмотрено, что поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются в целях:

- создания и поддержания государственных материальных резервов Российской Федерации;
- поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации;
- обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации;
- реализации федеральных целевых программ;
- обеспечения иных федеральных государственных нужд.

4. Согласно части 3 статьи 1 Закона о поставках потребности субъектов Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ (поставки продукции для региональных нужд), определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами и положениями настоящего Федерального закона.

5. Из буквального прочтения части 2 статьи 1 Закона о поставках следует, что к государственным нуждам относятся не только «внутренние» потребности органов власти, но и реализация государственных функций, направленная на удовлетворение общественных потребностей и получение социально-значимых результатов. Наиболее ярким примером таких нужд является строительство дорог, детских садов, домов для детей-сирот и т.п. Исходя из объекта и целей, такие договоры относят к административным.

² Далее — Закон о поставках.

³ Далее — продукция.

Из изложенного выше следует вывод, что Законом о контрактной системе регулируются не только частноправовые, но и возмездные административные договоры.

Полагаю, что к заключению, изменению, расторжению возмездных для органа власти частноправовых и административных договоров в первую очередь должны применяться требования Закона о контрактной системе. Так, например, заключение такого договора с единственным поставщиком без проведения конкурентных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе, не может признаваться нарушением статьи 16 Закона о защите конкуренции, поскольку по сути является неправильным выбором способа определения поставщика. Эффективность закупок, являющаяся целью применения Закона о контрактной системе, измеряется экономией бюджетных средств (либо средств из внебюджетных источников), которая может быть достигнута в результате создания условий для ценовой конкуренции.

Таким образом, негативными последствиями заключения контракта с единственным поставщиком является не только недопущение конкуренции при проведении закупки, но и нанесение ущерба бюджету. Второе последствие никак не вписывается в цели Закона о защите конкуренции, но соответствует целям Закона о контрактной системе. Здесь следует обратить внимание на то, что в данном случае речь не идет об устном соглашении, которое может предшествовать заключению государственного контракта, свидетельствующем о сговоре заказчика с участником закупки.

Итак, процедуры заключения, изменения, расторжения возмездных для органа власти частноправовых и административных договоров строго регламентированы Законом о контрактной системе.

Пределы регулирования договоров, безвозмездных для органов власти

Теперь обратимся к вопросу регулирования процедур заключения, изменения и расторжения возмездных для хозяйствующих субъектов и безвозмездных административных договоров.

Одной из проблем регулирования таких административных договоров является многообразие сфер деятельности, в которых они могут применяться, что порождает невозможность создания унифицированной формы указанных договоров, а также формулирования общих требований к процедурам их заключения, исполнения, расторжения.

В российском законодательстве нет единых норм права, регулирующих административные договоры. Следовательно, при оценке договоров в рамках контроля соблюдения требований, предусмотренных статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции, антимонопольные органы должны

руководствоваться общеправовым принципом приоритета специальной нормы перед общей.

Специальные нормы в данном случае — это нормы административной отрасли права. Специальное нормативное регулирование административных договоров предполагает вспомогательное, субсидиарное применение гражданского законодательства в части вопросов, в отношении которых специальные правила отсутствуют. Необходимо также учитывать, что нормы Закона о защите конкуренции являются специальными нормами административного права, имеющими приоритет перед общими нормами, предусмотренными гражданским законодательством.

Какими способами заключаются безвозмездные и возмездные для хозяйствующего субъекта административные договоры?

Способ заключения административного договора может быть предусмотрен специальной нормой. Так, например, в соответствии с частью 3 статьи 33 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» договор о предоставлении рыбопромыслового участка заключается по результатам конкурса на право заключения такого договора. Частью же 1 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусмотрено, что концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Между тем, как показывает практика, зачастую данный вопрос не урегулирован специальными правилами, в связи с чем необходимо руководствоваться общими нормами с учетом требований Закона о защите конкуренции.

Исследуя основания заключения административных договоров, Ходаковский К.В. отмечал: «Для разных видов административного договора характерны различные способы их подготовки и заключения. В основном это зависит от степени императивности или диспозитивности правового регулирования, то есть сочетания средств дозволений и запретов»⁴.

Полагаю, что условно безвозмездные и возмездные для хозяйствующих субъектов административные договоры можно разделить на договоры, обязательные для заключения органом власти и необязательные. Видится, что к процедуре заключения необязательных для заключения административных договоров должен применяться диспозитивный подход, в таком случае оферентом может выступать хозяйствующий субъект.

В случаях же когда обязанность заключения административного договора возложена на орган власти нормативным правовым актом, следует

Условно безвозмездные и возмездные для хозяйствующих субъектов административные договоры можно разделить на договоры, обязательные для заключения органом власти и необязательные.

соблюдать принцип публичности, который может быть обеспечен двумя способами: путем размещения публичной оферты (оферентом может выступать только властный субъект) либо путем публичного проведения процедур отбора, к которым в первую очередь относятся торги.

Заключение договора путем размещения публичной оферты (т.е. оферта, адресованная любому субъекту, отвечающему определенным требованиям) применимо в том случае, когда договор может быть заключен с любым желающим лицом, которое соответствует установленным требованиям, и таких договоров ровно столько, сколько желающих лиц имеется. Особенность состоит в том, что процедура выдвижения оферты и ее акцептирование должны быть строго формализованы. В таком случае за рамки установленной процедуры не могут выходить ни публично-властный, ни частный субъект.

Примерами указанных административных договоров являются договоры на оказание услуг по эвакуации задержанных транспортных средств, договоры на оказание услуг по хранению задержанных транспортных средств.

Законодательно порядок заключения таких видов договоров не регламентирован. Посредством реализации данных видов договоров органами полиции исполняется государственная функция по пресечению правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, в то же время властный субъект, являющийся стороной по договору, не несет каких-либо расходов по договору. Это объясняется тем, что расходы исполнителя по эвакуации и хранению задержанного транспортного средства компенсируются за счет правонарушителя, а размеры платежей за транспортировку и хранение задержанного транспортного средства подлежат государственному регулированию. В соответствии с требованиями законодательства задержанное транспортное средство должно быть перемещено на близлежащую стоянку, где осуществляется хранение задержанных транспортных средств. Чем больше таких стоянок, чем больше эвакуаторов работает, тем эффективнее орган полиции исполняет свою обязанность по задержанию транспортного средства.

При заключении административного договора по результатам публичного проведения процедуры отбора хозяйствующий субъект, также как и в первом случае, не может влиять на формирование его условий, он вправе лишь согласиться либо не согласиться с ними.

⁴ Ходаковский К.В. Подготовка и заключение административного договора // Арбитражный и гражданский процесс, 2010. № 5. С. 2–6.

С точки зрения антимонопольного регулирования особый интерес представляет возможность публичного образования расторгнуть договор с хозяйствующим субъектом в одностороннем порядке.

Примером такого вида договоров является договор на право осуществления перевозок пассажиров пассажирским транспортом общего пользования. Сам орган власти не имеет потребности в услугах по перевозке. Такая потребность есть у граждан, а органы власти обязаны создать условия для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах поселения.

Количество лиц, которые могут быть допущены к осуществлению перевозок пассажиров, ограничено числом маршрутов перевозок. Органы власти обязаны выявлять перевозчиков, способных наиболее качественно и безопасно осуществлять перевозку пассажиров, максимально эффективно это можно сделать посредством проведения конкурса.

Осуществление транспортного обслуживания населения связано с вопросами технического обеспечения безопасности движения, соблюдения технических, санитарных, кадровых и иных требований к перевозчикам, которые не охватываются действием гражданского законодательства⁵. Поэтому проведение конкурса на право осуществления перевозок пассажиров производится в рамках административных правоотношений, возникающих между органами власти и перевозчиками⁶. Пожалуй, именно по вопросу допуска к осуществлению перевозок пассажиров сложилась самая обширная административная и судебная практика, что объясняется, на мой взгляд, отсутствием формализации данной процедуры в федеральном законодательстве.

Из изложенного выше следует вывод: хозяйствующий субъект не должен иметь возможность влиять на условия административного договора при его заключении. В случае если административный договор заключен по результатам торгов, иных публичных процедур или путем акцептирования публичной оферты, в действиях органа власти и хозяйствующего субъекта не может быть признано нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции. Такое нарушение допустимо признавать лишь в том случае, если административный договор заключен без соблюдения процедур, предусмотренных законодательством, а также при условии, что антимонопольный орган владеет доказательствами того, что хозяйствующий субъект имел возможность влиять на его условия.

⁵ Определение ВС РФ от 19.09.2003 № 58-Г03-30.

⁶ Постановление 13-го ААС от 16.03.2007 и ФАС СЗО от 22.06.2007 № А56-16094/2006, определение ВС РФ от 28.12.2005 № 78-Г05-57.

Если же условия административного договора, заключенного с соблюдением предусмотренных законодательством процедур и при отсутствии доказательств влияния хозяйствующего субъекта на условия такого договора, содержат антиконкурентные положения, в действиях органа власти может быть признано нарушение статьи 15 Закона о защите конкуренции.

По вопросу возможности изменения/расторжения административного договора автору статьи наиболее близка позиция Бахраха Д.Н., согласно которой публичный (правовой) режим административного договора должен предусматривать следующие положения:

- орган исполнительной власти (местная администрация), заключающий административный договор, правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации и трудового коллектива предприятия либо учреждения, вступившего в договорные отношения. Способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в договоре;
- при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору одним из участников договорных отношений орган исполнительной власти (местная администрация) вправе расторгнуть его в одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором экономические и другие санкции.

С точки зрения антимонопольного регулирования особый интерес представляет возможность публичного образования расторгнуть договор с хозяйствующим субъектом в одностороннем порядке, так как данное обстоятельство будет препятствовать хозяйствующему субъекту осуществлять деятельность на рынке.

Видится, что основанием для расторжения административного договора в одностороннем порядке со стороны публичного образования могут стать следующие обстоятельства:

- изменение или отмена норм административного права, делающие реализацию административного договора невозможным или нецелесообразным, так как административные договоры заключаются лишь в силу прямого правового санкционирования такой возможности;
- существенное нарушение контрагентом условий административного договора.

Хозяйствующий субъект не должен иметь возможность влиять на условия административного договора при его заключении.



Если в первом случае все предельно ясно, то во втором возникает вопрос: какое нарушение контрагентом условий договора может быть признано существенным? На этот счет судами выработана практика, что существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

Так, в постановлении от 20.10.2009 по делу № А14-17044-2008/373/22 ФАС Центрального округа⁷ сделан вывод о незаконности действий Администрации по расторжению договора по выполнению транспортной работы по перевозке пассажиров в одностороннем порядке, поскольку органом власти не доказана существенность нарушения контрагентом условий договора. Аналогичные выводы содержатся и в постановлении ФАС Центрального округа от 1 июля 2013 года по делу № А09-8458/2012, в постановлении ФАС Поволжского округа от 17 сентября 2012 года по делу № А65-24729/2011.

Между тем, существует и обратная практика. Так, в статье «Принципы антимонопольного регулирования в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом», опубликованной в журнале «Российское

конкурентное право и экономика», автор указал, что сложилась судебная практика, которая признает за органами местного самоуправления право ограничивать/контролировать деятельность перевозчиков со ссылкой на следующие судебные акты: постановление ВАС РФ от 31.05.2011 по делу № А62-8552/2009, постановление ФАС Поволжского округа от 26.01.2010 по делу № А12-8346/2009.

Полагаю, что антимонопольные органы при рассмотрении вопроса о законности действий органа власти по заключению, изменению, расторжению безвозмездного, возмездного для хозяйствующего субъекта административного договора с точки зрения соблюдения им запретов, предусмотренных статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции, прежде всего должны помнить, что одна из сторон договора — публичное образование — выражает публичный интерес и несет обязанность по удовлетворению общественных потребностей. Следовательно, публичное образование как контрагент административного договора имеет преимущество перед частным субъектом и может ущемлять его интересы в пользу интересов публичных.

Гагарина И. В.,
руководитель Управления
Федеральной антимонопольной службы
по Курганской области

⁷ Федеральный арбитражный суд Центрального округа.

⁸ Частников В.Л. Принципы антимонопольного регулирования в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом // Российское конкурентное право и экономика, 2013. № 2(8). С. 69–72.

ПРОБЛЕМЫ НА РЫНКЕ ЖИЛЬЯ

Строительный сектор и смежные с ним сферы традиционно являются объектом пристального внимания органов государственной власти и общественности, что во многом обусловлено неизбежным появлением вопросов, связанных с оборотом земли, а также с архитектурной и функциональной целостностью городской среды и технической безопасностью возводимых объектов.

Табл. 1. Объем жилищного фонда Республики Башкортостан*

Показатели, тыс. кв. м	Годы													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Жилищный фонд, всего	71 851	73 471	74 609	75 930	77 003	77 834	79 287	80 864	83 172	85 783	87 441	89 380	91 580	93 962
Городской жилищный фонд	46 332	46 752	47 509	48 341	48 964	45 914	46 879	47 893	49 191	50 269	51 054	52 059	53 101	54 227
Сельский жилищный фонд	25 519	26 719	27 099	27 588	28 038	31 919	32 408	32 971	33 980	35 514	36 387	37 320	38 478	39 735

* Согласно данным Башкортостанстата.

Избыточное регулирование строительного сектора может привести к ограничению деловой активности организаций, а наличие административного ресурса — к монополизации строительного рынка.

ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Объемы строительства жилья в Башкирии растут с каждым годом: по этому показателю в прошлом году республика занимала первое место в Приволжском Федеральном округе (ПФО), однако цены на жилье в регионе продолжают оставаться высокими. Сведения по объему жилищного фонда Республики Башкортостан приведены в таблице 1 и на рисунке.

Рынок реализации первичного жилья представляет для республики особую значимость. Следовательно, данная сфера требует обязательного решения существующих проблем, что позволит устранить барьеры, препятствующие увеличению объемов жилищного строительства, и повысить доступность жилья для населения.

Покупка жилья осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Потребность в жилье удовлетворяется также созданием жилищного или жилищно-строительного кооператива, то есть добровольного объединения граждан и, в установленных случаях, юридических лиц на основе членства в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье, а также управления многоквартирным домом. Это наиболее дешевые и удобные для потребителя способы покупки жилья. В то же время потребитель имеет возможность приобрести и уже построенное, готовое жилье. Квартиры на рынке первичного жилья, как правило, продаются самим застройщиком.

Программы господдержки

Многие граждане могут приобрести дома и квартиры, лишь участвуя в государственных жилищных программах. В Республике Башкортостан существует пять основных форм господдержки.

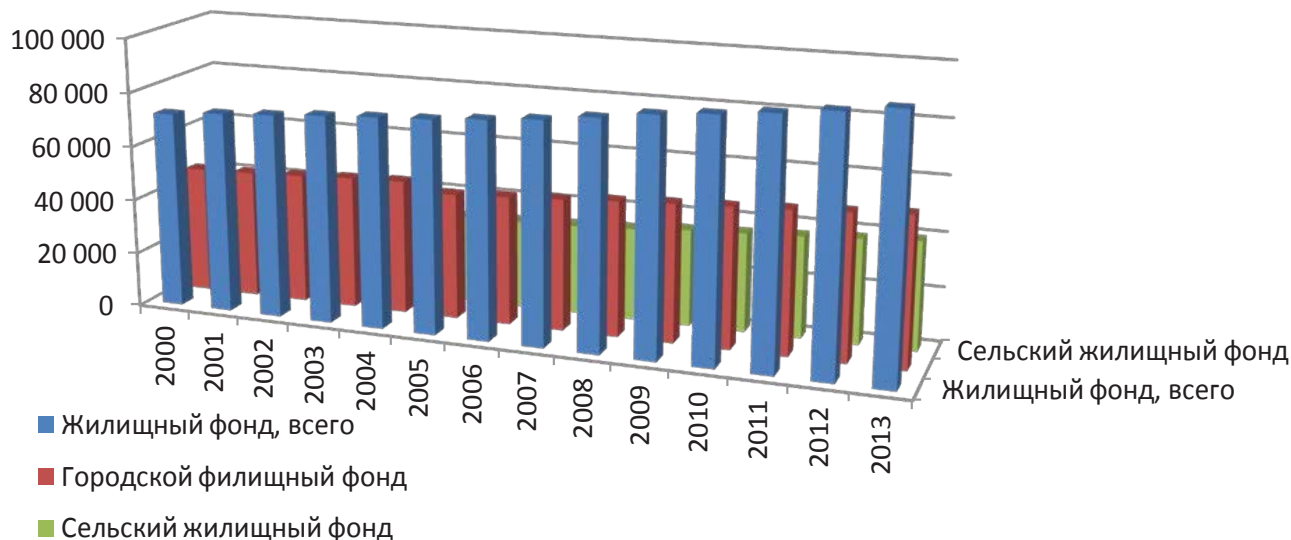
1. Республиканская программа господдержки молодых семей на 2011–2015 годы.

Если супруги в возрасте до 35 лет стоят в очереди

ДЛЯ СПРАВКИ

По данным Росстата, по итогам января–сентября 2014 года организациями всех форм собственности в России было построено 48,2 млн кв. м жилья. Это на 24,6% больше, чем за январь–сентябрь 2013 года. Башкирия за счет всех источников финансирования за январь–сентябрь 2014 года ввела в действие свыше 1859,5 тыс. кв. м жилья, что на 13,5% больше аналогичного показателя прошлого года*.

* Данные Башстата.



Общий объем жилищного фонда республики Башкортостан

на жилье (признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий), они могут претендовать на льготы. Программа предлагает субсидирование из федерального, регионального и муниципального бюджетов. Молодая семья может также бесплатно получить участок для строительства частного дома. Для этого она обязана стоять в очереди на жилье, а возраст родителей не должен превышать 35 лет. Молодые люди могут обратиться в администрацию города или района.

2. Многодетные семьи. Отдельным категориям многодетных семей (пять и более детей) согласно закону «О господдержке многодетных семей в Республике Башкортостан» может быть выдан жилищный сертификат на получение социальной выплаты. Сертификат выдает Госстрой республики, срок его действия составляет шесть месяцев. Деньги можно вложить в новое жилье или в приобретение уже имеющегося (если семья владеет долей квартиры или дома).

Кроме того, для многодетных семей и для семей с ребенком-инвалидом существует такая льгота, как бесплатное предоставление земельных участков.

3. Молодые педагоги. Господдержка предусмотрена и для учителей в возрасте до 35 лет. Если педагоги стоят в очереди на жилье, они могут получить социальную выплату на первоначальный взнос по ипотеке. Она составляет 20% от расчетной стоимости приобретаемого жилья. Помимо этого, данная категория граждан может взять ипотеку под 8,5% годовых, остальную часть процентной ставки (средняя — 12–14%) субсидирует государство. Социальные выплаты на уплату процентов не могут превышать 450 тыс. руб. на получателя.

На государственную помощь могут рассчитывать молодые учителя не старше 35 лет, работающие

по специальности в школе и имеющие не менее одного года стажа педагогической деятельности. Кроме того, они должны стоять в очереди на жилье. После получения выплаты молодой учитель обязан проработать в общеобразовательном учреждении не менее пяти лет.

4. Сельские жители. Молодые семьи и специалисты, работающие в сельской местности, имеют право претендовать на денежные выплаты по республиканской целевой программе, созданной в рамках федеральной программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Размер субсидий, которые могут быть выделены специалистам в сельской местности, зависит от того, какой объем средств получил муниципалитет в конкретном году.

Для сельских жителей предусмотрено и участие в программе «Домокомплект». Государство предоставляет очередникам денежные займы на пять лет под 5% годовых в сумме до 300 тыс. руб. Эти деньги участник программы направляет на покупку домокомплекта из сруба и бруса.

Важный факт: для участия в программе застройщик, который будет строить дом, должен иметь земельный участок в собственности или аренде.

5. Альтернативное кредитование. Весной этого года правительство республики совместно со Сбербанком России приступило к реализации программы жилищных строительных сбережений. Суть новой программы состоит в том, что к средствам, которые гражданин будет вносить в банк, станет прибавляться «бюджетная премия». Ее размер составит 30% от вносимой суммы, максимальная «премия» за месяц — 3 тыс. руб. Она начисляется на взносы от 3 до 10 тыс. руб. Ставка по вкладам варьируется от 1% до 1,5% в зависимости от срока.

Табл. 2. Доля затрат в себестоимости 1 кв. м жилья с учетом опроса участников исследуемого рынка

№ п/п	Наименование затрат	Доля затрат в себестоимости 1 кв. м жилья, %
1	Строительно-монтажные работы	80
2	Затраты на подключение и строительство внешних инженерных сетей	7
3	Затраты на проектно-изыскательные работы, оформление разрешений, утверждение проекта и т.п.	4
4	Административно-управленческие расходы	3
5	Затраты на право владения земельными участками	2
6	Коммерческие расходы	2
7	Затраты, связанные с привлечением финансовых средств для строительства	1
8	Иные расходы	1
	Итого	100

Спустя три года банк может предоставить кредит в размере от 150 тыс. руб. до 1 млн руб., через четыре года и более — до 1,5 млн руб. Ставка по кредиту составит: при накоплении от 3 до 5 лет — до 7% годовых, 6 лет — до 6%. Максимальный срок, на который выдается кредит, — полтора срока накопления по вкладу.

Ценообразование

Анализ ценообразования на реализуемое жилье показал зависимость стоимости жилья от таких компонентов (статей затрат), как затраты на право владения земельными участками, на проектно-изыскательные работы, оформление разрешений, утверждение проекта и т.п., на подключение и строительство внешних инженерных сетей; затраты, связанные со строительно-монтажными работами и привлечением финансовых средств для строительства, а также административно-управленческие, коммерческие и иные расходы. Доля затрат в себестоимости 1 кв. м жилья в процентах приведена в таблице 2. Основная статья затрат приходится на стоимость строительно-монтажных работ.

Высокая доля строительных материалов в себестоимости обуславливает зависимость конечной цены на жилье от состояния смежных рынков — рынков строительных материалов. Тенденция повышения цен на строительные материалы продолжается.

Административные барьеры

Согласно исследованию, проведенному Институтом экономики города в 43 городах России, в среднем при строительстве многоквартирного дома застройщики проходят 100 процедур, затрачивая на это около 3 лет и 25 млн руб. Большую часть расходов на прохождение всех разрешительных и согласовательных процедур (около 80%) составляют траты на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения, включая электрические, тепловые, газораспределительные сети, сети

водоснабжения и водоотведения. Данные исследования показывают, что на прохождение процедур, которые регламентируются федеральным законодательством, уходит примерно один год. Остальные два года тратятся на прохождение процедур, регулируемых на региональном и местном уровнях.

Зарубежные эмпирические исследования доказывают, что увеличение сроков прохождения процедур и повышение неопределенности относительно их длительности оказывают более существенное негативное влияние на инвестиционную активность в строительстве, чем, например, рост стоимости их прохождения. Это объясняет склонность застройщиков прибегать к коррупции в целях экономии времени.

Таким образом, решение проблемы избыточных административных барьеров на строительном рынке во многом лежит в региональной плоскости.

Наиболее актуальной на сегодняшний день является задача устранения избыточных административных барьеров в секторе жилищного строительства. Административные барьеры могут оказывать влияние либо только на издержки застройщиков, либо на издержки и на уровень конкуренции между застройщиками. Как правило, затраты на прохождение большинства административных процедур не зависят от объемов строительства, то есть увеличивают постоянные издержки. В случае их зависимости от объемов строительства повышаются также и предельные издержки.

Правовой аспект

Необходимо выделить ряд отдельных нормативных правовых актов Республики Башкортостан, положения которых были направлены на ограничение конкуренции на рынке строительства жилья и стали предметом рассмотрения Башкортостанского УФАС России и ФАС России.

Так, 29 июля 2011 года Правительством Республики Башкортостан было издано Постановление № 254 «О порядке бесплатного предоставления

На территории республики были созданы неравные условия входа на рынок строительства социального жилья, исключая конкуренцию, что в конечном итоге отражается на росте стоимости жилья и на увеличении сроков проведения строительных работ.

земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан». В соответствии с этим документом предоставление земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями, осуществлялось без проведения торгов.

Данное постановление принято на основании Закона Республики Башкортостан от 05.01.2004 № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан». В частности, ряд положений данного Закона предусматривает, что социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан в целях строительства жилых помещений, реализуемых с предоставлением государственной поддержки гражданам, нуждающимся в жилых помещениях, земельные участки, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, предоставляются в собственность бесплатно. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, юридическим лицам, имеющим право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность, производится без проведения торгов (аукционов, конкурсов).

Кроме того, согласно Постановлению Правительства Республики Башкортостан от 16 апреля 2012 № 110 «Об утверждении порядка определения объема и предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан для строительства жилья экономического класса», субсидии для строительства жилья экономкласса могут предоставляться только некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан. Особое значение имеет тот факт, что критериям, по которым могут быть предоставлены бесплатные земельные участки и субсидии, удовлетворяет единственная организация — Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан в вышеуказанных нормативных правовых актах были выявлены признаки предоставления государственной

Табл. 3. Динамика цен на рынке жилья в Республике Башкортостан*

	Средние цены, тыс. руб.	Индексы цен, %	
		К предыдущему кварталу	К IV кварталу предыдущего года
2013 год			
Первичный рынок			
I квартал	46,4	102,9	102,9
II квартал	47,1	101,4	104,4
III квартал	48,2	102,4	106,8
IV квартал	49,6	102,9	109,9
Вторичный рынок			
I квартал	51,4	103,4	103,4
II квартал	51,7	100,5	104,0
III квартал	52,6	101,7	105,8
IV квартал	53,2	101,1	106,9
2014 год			
Первичный рынок			
I квартал	50,4	102,3	102,3
II квартал	51,4	101,9	104,2
Вторичный рынок			
I квартал	55,0	102,6	102,6
II квартал	55,7	101,3	103,9

* При использовании данных ссылка на Башкортостанстат обязательна.

преференции в нарушение требований антимонопольного законодательства. В апреле 2013 года Управление направило письмо Президенту Республики Башкортостан, в котором были указаны выявленные в нормативных правовых актах противоречия антимонопольному законодательству при предоставлении земельных участков в целях жилищного строительства. Кроме того, в этом документе перечислялись проблемы, с которыми неизбежно сталкиваются строительные организации Республики Башкортостан, в том числе при работе с Фондом строительства социального жилья Республики Башкортостан¹, определенными указанными нормативными правовыми актами фактически единственным застройщиком социального жилья в республике.

По общему мнению предпринимателей, доступных строительных организаций Республики Башкортостан, которые желают и имеют возможность построить социальное жилье с учетом получения таких же государственных и муниципальных преференций, как и Фонд (предоставление земли для строительства бесплатно в собственность без проведения торгов), фактически закрыт. Таким образом, на территории республики были созданы неравные условия входа на рынок строительства социального жилья, исключая конкуренцию, что в конечном итоге отражается на росте стоимости

¹ Далее также Фонд.

жилья (табл. 3) и на увеличении сроков проведения строительных работ.

В целях решения социально-экономических задач, реализуемых в интересах Республики Башкортостан, создания равных условий для развития бизнеса и конкуренции Управление указывало, что предоставление земельных участков в собственности для строительства социального жилья возможно только путем проведения аукционов. Предоставление земельных участков для строительства Фонду без проведения торгов направлено на создание преимуществ данному хозяйствующему субъекту.

В связи с этим Управление предлагало рассмотреть вопросы о внесении изменений в нормативные правовые акты Республики Башкортостан, регулирующие предоставление земельных участков для строительства социального жилья. Согласно этим изменениям такие земельные участки должны предоставляться всем желающим участникам данного рынка путем проведения торгов.

В итоге 16.01.2013 ФАС России признала Правительство Республики Башкортостан нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части принятия Постановления Правительства Республики Башкортостан от 29.07.2011 № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан».

Этот документ позволял лишь одному хозяйствующему субъекту (некоммерческой организации Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан) бесплатно и без торгов приобрести в собственность земельные участки. Фактически постановление лишало остальных потенциальных участников рынка возможности влиять на размер стоимости квадратного метра, на повышение качества построенного жилья и на решение иных острых проблем, связанных с обеспечением жильем социально незащищенных слоев населения. Решение ФАС России подтвердило свою законность в трех судебных инстанциях и в высшей надзорной инстанции арбитражного суда.

Башкортостанское УФАС России признало нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции ряд органов местного самоуправления республики, предоставивших Фонду земельные участки для строительства жилья без проведения торгов. Доводы Управления не нашли поддержки Арбитражного суда Республики Башкортостан и Восемнадцатого апелляционного арбитражного суда. Однако кассационная инстанция разделила позицию Управления, оценив действия администраций Ишимбайского и Бирского муниципальных районов² как предоставление муниципальной

преференции в нарушение антимонопольного законодательства.

Решением от 08.05.2014 (дело № А07-23741/2013) Арбитражный суд Республики Башкортостан в удовлетворение требований ФАС России признал недействующей часть 1.1 статьи 10 Закона Республики Башкортостан от 05.01.2004 № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», отметив положение данной статьи как ограничивающее конкуренцию среди субъектов строительного рынка.

15.07.2014 Федеральный арбитражный суд Уральского округа оставил без удовлетворения кассационную жалобу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан — на решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 08.05.2014 по делу № А07-23741/2013.

Антиконкурентная практика органов местного самоуправления

Развитие жилищной сферы является приоритетным направлением социально-экономической политики Республики Башкортостан и России в целом, в связи с чем этот сегмент привлекает особое внимание субъектов строительного рынка.

Сложившаяся судебная практика имеет большое значение не только для правоприменительной деятельности в области антимонопольного законодательства, но и для социально-экономического развития Республики Башкортостан, создания равных условий для развития бизнеса и конкуренции, добросовестных отношений в сфере строительства доступного жилья, значительного удешевления его стоимости, удовлетворения потребностей социально незащищенных слоев населения и, в свою очередь, потребностей государства в решении поставленных целей и задач.

Говоря об антиконкурентной практике органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, можно отметить действия Администрации городского округа города Уфы в части составления публичного Реестра добросовестных застройщиков, в который вошли девять компаний (из более чем ста, работающих в городе), треть из них была подконтрольна самой мэрии. Власти города решили, что приобретение жилья у отобранных компаний несет менее серьезные риски для дольщиков.

Управление увидело в этих действиях признаки ограничения конкуренции и потребовало устранить нарушение, удалив с официального сайта мэрии реестр, ставящий застройщиков в неравные условия. Сомнения вызывала и объективность реестра, включавшего компании, на которые поступали жалобы, что указывает на их несоответствие требованиям, сформулированным мэрией в качестве критерия для попадания в список.

² Постановление ФАС УО от 10.02.2014 по делу № А07-6949/2013 и Постановление ФАС УО от 10.04.2014 по делу № А07-5843/2013.

Несомненно, внесение в реестр добросовестных застройщиков строительной организации оказывает влияние на выбор застройщика потенциальными участниками долевого строительства жилых домов.

Несомненно, внесение в реестр добросовестных застройщиков строительной организации оказывает влияние на выбор застройщика потенциальными участниками долевого строительства жилых домов и может привести к отказу от заключения договора о долевом участии в строительстве с организациями, в него не входящими, либо к расторжению уже существующих договоров. В результате происходит установление ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые осуществляют строительство многоквартирных домов в Уфе, создаются дискриминационные условия доступа на рынок строительства жилья.

Позиция Башкортостанского УФАС России подтверждена арбитражными судами³. Суды в своих решениях указали, что Администрация города поставила хозяйствующих субъектов, осуществляющих долевое строительство жилья, в неравное положение, поскольку своими действиями способствовала формированию у участников долевого строительства мнения о недобросовестности застройщиков, не включенных в соответствующий реестр.

Управление считает, что сложившаяся ситуация наглядно демонстрирует, как органы местного самоуправления могут создавать административные барьеры, следовательно, положительная судебная практика по данному вопросу имеет большое значение для антимонопольного органа.

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

До сих пор остается актуальным вопрос соблюдения требований антимонопольного законодательства при предоставлении органами местного самоуправления и исполнительными органами республики государственных, муниципальных услуг в сфере земельных отношений, в том числе при предоставлении земельных участков для строительства.

Проанализировав основные нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении органами власти государственных муниципальных услуг в сфере земельных отношений, можно выделить следующие их виды.

1. Продление договора аренды земельного участка или заключение договора аренды на новый срок. Имеют место факты продления органами местного самоуправления договоров аренды неосвоенных земельных участков. То есть хозяйствующий субъект получает земельный участок

³ Постановление ФАС УО от 04.02.2014 по делу № А07-12460/2013.

в аренду на три года для жилищного строительства по торгам, но никак земельный участок не осваивает, вспоминает, что срок аренды земельного участка подходит к концу, обращается в орган местного самоуправления с просьбой продлить договор аренды, и ему его продлевают.

2. Незаконное изменение вида разрешенного использования земельного участка.

Так, к примеру, первоначально договор аренды заключается с условием выделить земельный участок для проектирования и строительства оздоровительного комплекса по результатам процедуры предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта. Затем вид разрешенного использования земельного участка меняют на использование в целях проектирования и строительства многоэтажных жилых домов, внося соответствующие изменения в договоры аренды, предусматривающие жилищное строительство на данном земельном участке.

Органы местного самоуправления используют подобный способ обхода публичных процедур предоставления земельных участков на конкурентном рынке жилищного строительства.

3. Нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении муниципальных услуг, связанных со строительством.

3.1. Предъявление хозяйствующим субъектам требований о предоставлении дополнительных документов, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Наиболее распространено нарушение, когда орган местного самоуправления при предоставлении муниципальной услуги предъявляет хозяйствующим субъектам требования о представлении дополнительных документов, таких, например, как топографическая съемка. Выдвижение подобных условий также является нарушением антимонопольного законодательства (Постановление ФАС Уральского округа от 04.02.2014 по делу № А07-4580/2013, Определение ВАС РФ от 26.05.2014 № 6311/14).

3.2. Передача полномочий органа местного самоуправления МУПам. Орган местного самоуправления передает свои полномочия по предоставлению муниципальных услуг, например по выдаче разрешения на строительство, МУПу, который является субъектом, функционирующим на данном

До сих пор остается актуальным вопрос соблюдения требований антимонопольного законодательства при предоставлении органами местного самоуправления и исполнительными органами республики государственных, муниципальных услуг в сфере земельных отношений.

При выставлении на торги земельного участка под жилищное строительство необходимо контролировать организатора аукциона в части предоставления именно технических условий, а не информации о технической возможности подключения объекта к инженерным сетям.

рынке. Тем самым иные хозяйствующие субъекты ставятся в зависимое положение от данного унитарного предприятия, нарушается конкуренция на соответствующем рынке.

При исследовании рынка был выявлен ряд проблем, связанных со строительством и реализацией первичного жилья.

1. Отсутствие технических условий в информационном сообщении о проведении торгов по продаже права аренды земельных участков для комплексного освоения, права на заключение договора о развитии застроенной территории.

В соответствии с пунктом 1 статьи 38.1 Земельного кодекса Российской Федерации аукцион по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо по продаже права на заключение договора аренды такого земельного участка для жилищного строительства (за исключением индивидуального и малоэтажного жилищного строительства) проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет. При этом непременно должны быть определены разрешенное использование такого земельного участка, параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства, основанные на результатах инженерных изысканий, а также технические условия подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение (технологическое присоединение). В соответствии с вышеуказанной нормой получение технических условий является обязательным при выставлении на торги земельных участков для жилищного строительства. Это обязательство организатора аукциона зафиксировано в новой редакции Земельного кодекса РФ, который вступил в силу 01.03.2015 года (пп. 4 п. 3 ст. 39.11).

В соответствии с Земельным кодексом РФ образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона по инициативе органа государственной власти или органа местного самоуправления и подготовка к проведению аукциона осуществляются при получении технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, за исключением случаев, когда в соответствии с разрешенным

использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений, а также случаев проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории или ведения дачного хозяйства.

В действительности же организатор аукциона получает не технические условия, а сведения о технической возможности подключения планируемого к строительству объекта. Это не влечет за собой каких-либо обязательств со стороны эксплуатирующих организаций в предоставлении указанных в такой информации мощностей и точек подключения застройщику, выигравшему аукцион.

В соответствии с пунктом 7 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации технические условия, предусматривающие максимальную нагрузку, сроки подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и срок действия технических условий, а также информация о плате за такое подключение (технологическое присоединение) предоставляются организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, без взимания платы в течение четырнадцати дней по запросам федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или правообладателей земельных участков, если иное не предусмотрено законодательством о газоснабжении в Российской Федерации. Срок действия предоставленных технических условий и срок внесения платы за такое подключение (технологическое присоединение) устанавливаются организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, не менее чем на три года или, при комплексном освоении земельных участков в целях жилищного строительства, не менее чем на пять лет, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Как правило, с момента приобретения земельного участка на торгах под жилищное строительство и до выхода на площадку для начала строительства проходит минимум один год. За это время указанные в информации о техническом подключении мощности раздаются другим застройщикам, так как они не резервируются при выставлении на торги за конкретным земельным участком.

Таким образом, из анализа указанных правовых норм следует, что при выставлении на торги земельного участка под жилищное строительство необходимо контролировать организатора аукциона в части предоставления именно технических условий, а не информации о технической возможности подключения объекта к инженерным сетям.

Также следует отметить, что законодатель освобождает организатора аукциона от обязанности получения технических условий в случае проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории.

В большинстве случаев комплексное освоение территории предусматривает освоение участка земли в поле площадью 100–200 га без каких бы то не было инженерных сетей. Но, как правило, в городских округах действуют инвестиционные программы об увеличении мощности и пропускной способности инженерных сетей, и при выставлении на торги территорий под комплексное освоение организатор аукциона (орган местного самоуправления) должен знать, какие мероприятия необходимо провести для обеспечения планируемого к строительству целого жилого микрорайона. Такая информация позволяет застройщику просчитать экономику проекта.

Доводы органов местного самоуправления о том, что участники торгов должны самостоятельно собирать все необходимые сведения, не обоснованы, так как действующее законодательство не возлагает эту обязанность на участника аукциона. Наоборот, сами организаторы аукциона должны предоставить все сведения об имеющихся обременениях на конкретном участке. Строительство электроподстанции, канализационной станции является своего рода обременением.

При организации аукциона по продаже права на заключение договора о развитии застроенной территории организатор аукциона так же не обязан получать технические условия.

Развитие застроенной территории подразумевает развитие территории, занятой многоквартирными жилыми домами, признанными аварийными, а также домами частного сектора, где нет инженерной инфраструктуры, а если и есть, то она не способна обеспечить планируемые к строительству многоэтажные многоквартирные жилые дома. Следовательно, застройщику придется прокладывать новые сети, нести дополнительные затраты, объемы которых на стадии выставления площадки на торги ему не известны, что не позволяет просчитать действительную экономику проекта.

2. Отрицательное отношение участников рынка к обязательности членства в саморегулируемых организациях.

Кардинальным изменением с точки зрения снижения административных барьеров стал переход в 2009 году от системы лицензирования к системе саморегулирования в области градостроительной деятельности. В результате проведенных преобразований строительным компаниям для доступа на рынок теперь необходимо вступить в саморегулируемую организацию (СРО) и получить свидетельство

Кардинальным изменением с точки зрения снижения административных барьеров стал переход в 2009 году от системы лицензирования к системе саморегулирования в области градостроительной деятельности.

о допуске к определенным видам работ. Однако переход, задуманный, в частности, для искоренения коррупции в процессе выдачи лицензий, не привел к качественному изменению ситуации: в настоящее время недостаточно проработан механизм выявления «коммерческих СРО», через которые недобросовестные строительные организации получают доступ на рынок.

Согласно части 2 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданное саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Основными целями и задачами саморегулируемых организаций в соответствии со статьей 55.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации являются:

- предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации⁴ вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;
- повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Содержанием деятельности саморегулируемой организации являются разработка и утверждение документов, предусмотренных статьей 55.5 настоящего Кодекса, а также контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований этих документов.

Однако участники рынка выражают отрицательное отношение к членству в саморегулируемой организации, указывая на отсутствие фактического механизма контроля со стороны СРО действий ее членов по соблюдению установленных действующим

⁴ Далее — вред.



законодательством требований. Роль СРО, по мнению участников рынка, сводится лишь к сбору членских взносов.

3. Несвоевременное рассмотрение заявлений об оформлении прав на земельный участок.

Нормами Земельного кодекса Российской Федерации определены сроки рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан и юридических лиц о предоставлении земельных участков. Вместе с тем исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, занимающиеся предоставлением земельных участков, пренебрегают данными сроками. Результат — необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов.

4. Неправильное определение границ земельного участка при его предоставлении под строительство.

Практика показывает, что неправильное определение границ зачастую допускается на этапе осуществления работ по формированию земельного участка и (или) на этапе проведения его государственного кадастрового учета. Подобные «ошибки» возлагают на хозяйствующих субъектов дополнительные временные и финансовые издержки, препятствуют осуществлению деятельности согласно бизнес-плану и т.д.

5. Необоснованные препятствия со стороны сетевых организаций.

В силу положений части 2 статьи 26 Федерального закона «Об электроэнергетике» оказание услуг по передаче электрической энергии осуществляется на основании договора возмездного оказания услуг, который является публичным.

Пунктом 36 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861, предусмотрено, что сетевая организация не вправе отказывать смежной сетевой организации в заключении договора. При этом, согласно Правилам недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, договор между смежными сетевыми организациями должен содержать ответственность сторон за состояние и обслуживание объектов электросетевого хозяйства. Это фиксируется в прилагаемом к договору акте разграничения балансовой принадлежности электросетей и эксплуатационной ответственности сторон.

Факт отказа сетевой организации от заключения такого договора был выявлен и пресечен Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан путем признания действий сетевой организации нарушающими пункт 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».



Спорные правоотношения возникли между хозяйствующими субъектами. Они заключались в необоснованном отказе сетевой организации от оформления акта разграничения балансовой принадлежности электрических сетей (электроустановок) и эксплуатационной ответственности сторон, являющейся неотъемлемой частью договора возмездного оказания услуг.

Отсутствие акта разграничения балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности между сетевыми организациями препятствовало хозяйственной деятельности юридического лица, в том числе при осуществлении работ по технологическому присоединению к электрическим сетям энергопринимающих устройств третьих лиц. В описываемом случае были также установлены факты нарушения действиями сетевой организации прав и законных интересов третьего лица, намеревающегося выполнить технологическое присоединение к сетям.

6. Нарушения при отборе подрядных организаций по целевым программам.

Целевые программы, в осуществлении которых участвуют Российская Федерация и (или) ее субъекты, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам исполнения комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских,

производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития страны. В связи с этим создание и обеспечение гласного, прозрачного, конкурентного механизма реализации целевых программ является одним из важнейших средств проведения структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие.

Управлением было рассмотрено дело, касающееся выбора подрядной организации для строительства домов в рамках реализации инвестиционного проекта комплексного освоения и развития территории малоэтажной застройки в рамках подпрограммы «Развитие малоэтажного жилищного строительства в Республике Башкортостан в 2011–2015 годах».

В результате расследования удалось установить, что строительство велось подрядными организациями на основании соглашений о сотрудничестве по организации строительства индивидуальных жилых домов подрядным способом, заключенных государственным казенным учреждением и генеральной подрядной организацией. Кроме того, в договорах участия в инвестиционном проекте

по малоэтажной застройке было предусмотрено, что выполнение работ по строительству объекта осуществляет уполномоченная оператором подрядная организация.

Таким образом, у заявителей отсутствовала возможность выбора подрядной организации. Подрядные организации выбирались государственным казенным учреждением в соответствии с приказом без проведения конкурсных процедур. Учитывая тот факт, что рынок предоставления работ по строительству индивидуальных жилых домов подрядным способом является конкурентным, заключение соглашений с определенными подрядными организациями без проведения конкурсных процедур привело к ограничению конкуренции в данном сегменте.

Резюмируя мнения участников рынка, к барьерам входа на рынок можно отнести:

1) экономические ограничения, в том числе:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений, а также расходы на подключение к инженерно-техническим коммуникациям при длительных сроках их окупаемости;
- необходимость вложения финансовых средств на приобретение строительных материалов и выполнение строительно-монтажных работ;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- расходы на рекламные мероприятия в целях продвижения товара;

2) административные ограничения, в том числе:

- трудности в получении земельных участков;
- отсутствие информации о технических условиях и стоимости подключения к сетям инженерно-технического обеспечения;
- необходимость привлечения дополнительных инвестиционных вложений для финансирования расходов на технологическое присоединение/подключение объектов жилищного строительства;
- возложение на победителя аукциона (застройщика) обязанности оплачивать расходы по организации инженерно-технического обеспечения подключения к сетям;
- сложности с подключением к сетям инженерно-технического обеспечения, связанные с высоким износом инженерно-технической инфраструктуры;
- пробелы в действующем законодательстве;
- стандарты, предъявляемые к качеству.

Преодолимость барьеров входа на товарный рынок оценивается на основе сроков и величины затрат на их преодоление. Барьеры входа на товарный рынок считаются преодолимыми, если затраты

на преодоление барьеров входа на рассматриваемый товарный рынок экономически оправдываются доходами (преимуществами), которые получит (предполагает получить) хозяйствующий субъект, собирающийся войти на данный товарный рынок.

Кроме того, барьером входа на рынок являются вышеуказанные пробелы в действующих нормативных актах, регламентирующих вопросы, связанные со строительством и реализацией жилья.

Анализ существующих экономических и иных барьеров входа на рынок с точки зрения возможности хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом рынке, расширить свои производственные мощности, а также возможности потенциального продавца стать полноценным участником рынка, соотношения первоначальных затрат, существующего спроса и сроков окупаемости капитальных вложений позволяет сделать вывод о том, что барьеры входа можно охарактеризовать как средние или преодолимые.

Таким образом, в целях развития конкуренции на исследованном товарном рынке и преодоления существующих экономических и административных барьеров необходимо:

- проводить оценку достаточности сведений (в том числе об имеющихся сетях и т.д.), содержащихся в извещении о проведении аукциона, в части, касающейся установления обязанности указания на технические условия подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плату за подключение (технологическое присоединение) с конкретными показателями;
- повысить уровень прозрачности на рынке жилищного строительства, включая меры по совершенствованию системы градорегулирования, тарифного регулирования и планирования развития систем коммунальной инфраструктуры;
- создать условия и сформировать стимулы для развития механизмов кредитования жилищного строительства, строительства инженерно-технической и социальной инфраструктуры, обеспечивающих доступность и привлекательность кредитных ресурсов.

Васильев И. В.,
начальник отдела антимонопольного
контроля товарных рынков
Башкортостанского УФАС России

Карапетян Н. В.,
заместитель начальника отдела
антимонопольного контроля товарных рынков
Башкортостанского УФАС России

ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКЛАМЕ В США

Одним из первых признаков зарождения цивилизованного общества было появление торговли. Одновременно с ней возникли и прототипы современной рекламы, называемой «двигателем прогресса»¹.

Современная реклама многофункциональна и существует в различных формах. Самые же примитивные ее виды пришли к нам из древности.

Реклама возникла с появлением товарных отношений как связующее звено между производителем и потребителем². Вплоть до начала XIX века рекламная информация играла роль простого сообщения о чем-либо (событии, сервисе, товаре), затем начался качественный скачок в развитии этой сферы. Реклама стала приобретать черты, к которым мы привыкли сегодня, и к началу XX века превратилась в мощную индустрию.

На этапе становления рекламной индустрии одной из самых развитых «рекламных» стран считалась Англия. Примерно с середины XIX века пальма первенства перешла к США, которые и в настоящее время занимают в этой сфере лидирующие позиции³. Современные Соединенные штаты так же немыслимы без рекламы, как Англия — без туманов, Бразилия — без кофе, а Франция — без собора Нотр-Дам. Реклама в США — это неотъемлемая часть «американского образа жизни». Можно сказать, что американец рождается, живет и умирает среди рекламы⁴.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «РЕКЛАМА»

В Большой советской энциклопедии содержится следующее определение понятия *реклама* (француз. *réclame*, от лат. *reclamo* — «выкрикиваю»): «информация о потребительских свойствах товаров и различных видах услуг с целью их реализации, создания спроса на них; распространение сведений о лице, организации, произведении литературы, искусства и т.п. с целью создания им популярности»⁵.

Реклама в США — это неотъемлемая часть «американского образа жизни». Можно сказать, что американец рождается, живет и умирает среди рекламы.

Вплоть до начала XIX века рекламная информация играла роль простого сообщения о чем-либо (событии, сервисе, товаре), затем начался качественный скачок в развитии этой сферы.

В американском учебнике Филипа Котлера «Основы маркетинга» дается более специализированное определение: «Реклама представляет собой неличные формы коммуникации, осуществляемые через посредство платных средств распространения информации, с четко указанным источником финансирования»⁶.

По определению Американской ассоциации маркетинга реклама представляет собой «любую форму неличного представления и продвижения идей, товаров или услуг, оплачиваемую точно установленным заказчиком» и служит для привлечения внимания потенциальных потребителей к объекту рекламирования, используя при этом наиболее эффективные приемы и методы с учетом конкретной ситуации⁷.

Комитет определений Американской торговой ассоциации после консультаций с ведущими специалистами в сфере рекламной деятельности предложил следующую формулировку: «Рекламированием является любая оплаченная форма неличного представления группе людей фактов о товарах, услугах или идеях»⁸.

В США даже проводились конкурсы по лучшему определению понятия *рекламы*. Так, на конкурсе, организованном американским журналом *Advertising Age*, первое место заняло следующее определение: «Реклама — это печатное, рукописное, устное или графическое уведомление о лице, товаре, услугах или общественном движении, открыто исходящее от рекламодателя и оплаченное им с целью увеличения сбыта, расширения клиентуры, получения голосов или публичного одобрения»⁹.

В отечественной научной литературе реклама определялась как «адресная, неличная, оплаченная

¹ Карпова С.В. Международная реклама: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 11.

² Там же. С. 11–12.

³ Мудров А.Н. Основы рекламы: учебник // А.Н. Мудров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, 2008. С. 15.

⁴ Карпова С.В. Указ. соч. С. 97.

⁵ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1975. Том 21. С. 611.

⁶ Котлер Ф. Основы маркетинга. М., 1995. С. 473.

⁷ Серегина Т.К., Титкова Л.М. Реклама в бизнесе. М., 1995. С. 5.

⁸ Эдвардс Ч., Браун Р. Реклама в розничной торговле США. М., 1967. С. 9.

⁹ Реклама за рубежом. Пер. с англ. / Общ. ред. и предисловие Карпова Б.Г. М., 1977. С. 8.



информация, популяризирующая те или иные объекты (материальные и духовные ценности, различные явления социальной жизни) с целью побудить потребителя информации к определенной деятельности в сфере материального и духовного потребления»¹⁰.

Все определения рекламы, несмотря на кажущуюся специфичность и внешнее различие, сходны в одном: реклама — это инструмент, с помощью которого потребителю дается такая информация, которая побуждает его приобрести рекламируемый товар, работу, услугу, идею, начинание¹¹.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В США

Наиболее полную хронологию правового регулирования отношений в сфере рекламы в США приводит в своем диссертационном исследовании Е.В. Павловец. Так, автор отмечает, что, исходя из особенностей права стран англо-американской правовой семьи, нельзя говорить о становлении и развитии правового регулирования рекламы в США как о комплексном процессе. Регламентация рекламной деятельности и развитие правовых норм, относящихся к рекламе, шли, по мнению

¹⁰ Мишина Ю.Ю. Теоретико-методологические проблемы социологического изучения рекламы в прессе: дис. ... канд. социолог. наук. М., 1996. С. 17.

¹¹ Карпова Б.Г. Международная реклама: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014.

Исходя из особенностей права стран англо-американской правовой семьи, нельзя говорить о становлении и развитии правового регулирования рекламы в США как о комплексном процессе.

исследователя, по нескольким направлениям, временами как бы «параллельно», «фрагментарно».

В своем исследовании автор выделяет следующие основные направления развития правовых норм в сфере рекламы:

- развитие правового регулирования отношений в сфере рекламы в рамках законодательства о недобросовестной конкуренции;
- развитие правового регулирования отношений в сфере рекламы в контексте правоотношений по защите прав потребителей;
- доктрину рекламы как разновидности «коммерческой речи» и распространение на рекламные сообщения защиты и гарантий, предусмотренных в Первой поправке к Конституции США¹².

При анализе законодательства о рекламе в США сходной позиции придерживается и А.А. Кислицын. Ученый отмечает, что регулирование рекламной деятельности осуществляется на основании законодательства федерации и штатов о недобросовестной

¹² См.: Павловец Е.В. Проблемы правового регулирования отношений в сфере коммерческой рекламы в России и США: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 38–61.

В США основной конституционной нормой применительно к рекламе является Первая поправка к Конституции. Судебная практика, связанная с применением этой поправки, довольно обширна.

конкуренции¹³. В этой связи интересным представляется замечание Е.В. Павловец о том, что «особенностью большинства законов, регламентирующих вопросы недобросовестной конкуренции в США, можно назвать то, что применение содержащихся в них норм, в том числе имеющих отношение и к рекламе, в основном рассчитано на регулирование правоотношений с участием представителей бизнеса («конкурентов»), хотя возникновение и направленность данных законов, в принципе, могут быть связаны с защитой прав потребителей»¹⁴. А.А. Кислицын указывает на то, что регулирование рекламной деятельности в США осуществляется также на основании законодательства о товарных знаках, о защите прав потребителей и других законодательных и подзаконных актов¹⁵.

В США вводящая в заблуждение реклама пресекается на основании федерального Закона о товарных знаках (*The Trademark Act*). Этот законодательный акт, более известный как Закон Лэнхэма (*Lanham Act*), названный так по имени конгрессмена, который внес законопроект на рассмотрение Конгресса США, был принят в 1946 году и стал частью Кодекса законов США (раздел 15 глава 22 «Товарные знаки»). В тексте закона, принятого в 1946 году, не было упоминания о рекламе. Тем не менее, в 80-х годах XX века начала складываться судебная практика, которая позволяла истцам при противодействии недостоверной и вводящей в заблуждение рекламе опираться на статью 43 (а) этого закона. Суды в обоснование своих решений цитировали текст статьи 43 (а), из которого следует, что в основе исков лежал общий правовой принцип возникновения прав и обязанностей в связи с нанесением ущерба. И только в 1988 году в текст статьи 43 (а) были внесены дополнения и изменения, в результате которых в законе появилось слово *реклама*¹⁶.

Крайне интересным в этом отношении представляется диссертационное исследование Ю.В. Черячукина, который отмечает, что наиболее значительный конституционный опыт рассмотрения дел, связанных с рекламой, накоплен в США. Исследователь констатирует, что исторически этот опыт Верховного суда США был к тому же первым. Европейские страны столкнулись с проблемой конституционности ограничений, налагаемых

на рекламу, гораздо позже, а в Российской Федерации подобная проблема пока вообще, по сути, не поднималась¹⁷.

В США основной конституционной нормой применительно к рекламе является Первая поправка к Конституции¹⁸. Судебная практика, связанная с применением этой поправки, довольно обширна. Поэтому многочисленные прецеденты Верховного суда США, затрагивающие сферу рекламы, Ю.В. Черячукин условно делит на две большие группы: прецеденты, закладывающие общие начала правового регулирования рекламной деятельности, и прецеденты, закладывающие специальные начала такого регулирования. Отдельно исследователь выделяет самые последние дела Верховного суда США, показывающие современные тенденции в конституционном регулировании рекламной деятельности¹⁹.

В контексте поставленной проблематики целесообразным представляется рассмотреть анализ ключевого дела, определившего границы «доктрины коммерческой речи» (конституционно-правовой теории, применяемой к рекламе) в 1980 году, который приводит в своем диссертационном исследовании Ю.В. Черячукин.

Дело было возбуждено топливно-энергетической компанией «Центральный Гудзон» против Комиссии по коммунальным услугам Нью-Йорка (*Central Hudson Gas & Electric Corp. v. Public Service Commission*). Предыстория берет свое начало в 1973 году, когда арабские страны — экспортеры нефти — прекратили поставку сырья в США. Реакцией Нью-Йорка стал запрет рекламы, связанной с использованием электричества, в печатных и электронных средствах массовой информации. Логика в таком решении была, поскольку большинство производителей электроэнергии штата использовали сжигание нефтепродуктов для производства электричества. Реклама услуг энергетических компаний в условиях дефицита нефтепродуктов была крайне нежелательной.

Арабское эмбарго на поставку нефти в США было снято в 1974 году, однако нью-йоркский запрет на рекламу остался в силе. Компания «Центральный Гудзон», действовавшая как в своих интересах, так и в интересах других представителей энергетического сектора Нью-Йорка, обратилась в суд штата с иском о признании соответствующего правового акта недействительным. Аргументом послужило утверждение, что такой запрет нарушает защищаемое Первой поправкой право рекламировать свою деятельность.

Суд штата Нью-Йорк с этим не согласился, посчитав, что запрет не утратил своей актуальности в деле экономики нефтепродуктов. Апелляционная

¹³ См.: Кислицын А.А. Вводящая в заблуждение реклама: понятие и проблемы квалификации. Опыт сравнительно-правового исследования права России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 25–26.

¹⁴ См.: Павловец Е.В. Указ. соч. С. 39.

¹⁵ См.: Кислицын А.А. Указ. соч. С. 26.

¹⁶ Там же. С. 27.

¹⁷ См.: Черячукин Ю.В. Проблемы правового регулирования рекламной деятельности в России и зарубежных государствах: дис. ... докт. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 88.

¹⁸ Далее также Первая поправка.

¹⁹ См.: Черячукин Ю.В. Указ. соч. С. 88–121.



инстанция штата разделила это мнение. Тогда дело было перенесено в Верховный суд США, который выступил за отмену существовавшего запрета, разработав своеобразный четырехуровневый тест для определения конституционности ограничений, налагаемых на рекламу.

Чтобы коммерческие высказывания подпадали под действие Первой поправки, они, как минимум, должны касаться законной деятельности и не вводить в заблуждение. Затем проверяется, существенны ли заявленные интересы государства. Если на оба этих вопроса даны положительные ответы, определяется, служит ли регулирование непосредственно заявленным интересам и не является ли оно более широким, чем необходимо для обеспечения этих интересов.

Ключевым в разрешении рассматриваемого дела стал последний, четвертый пункт. Судом было отмечено, что ограничения на рекламу услуг энергетических компаний зашли слишком далеко, что является нарушением Первой поправки²⁰.

Таким образом, как справедливо подчеркивает Ю.В. Черячукин, формирование «доктрины коммерческой речи» не было простым. На ее создание потребовалось почти сорок лет. При этом позиция Верховного суда США не оставалась неизменной, она постоянно развивалась и уточнялась. Можно даже сказать об известном смягчении позиции суда по отношению к рекламе на протяжении этих лет: от скептической в деле Кристенсена до весьма скрупулезной в деле компании «Центральный Гудзон»²¹.

В заключение рассмотрим особенности, характеризующие правовое регулирование отношений в сфере рекламы и рекламной деятельности в США в настоящее время.

Во-первых, в США отсутствует специальный федеральный закон о рекламе, нет такого закона

и ни в одном из штатов²². Реклама регулируется как на федеральном уровне (в процессе деятельности ФТК, других федеральных ведомств), так и на уровне штатов (в частности, исходя из местной специфики, штаты, например, могут устанавливать запреты на рекламу отдельных видов деятельности или отдельных товаров)²³.

Во-вторых, ни в одном из американских законов не дается определение рекламы как правовой категории²⁴.

В-третьих, нормативный материал, относящийся к правовому регулированию отношений в сфере рекламы, в основном содержится в «статутном» праве, а не в решениях судов (*case law*). При этом роль судебного прецедента значительна, поскольку толкование нормативных актов и последующее применение содержащихся в них норм права осуществляется судом, а также вследствие того что не все вопросы, касающиеся правового регулирования отношений в сфере рекламы, нашли свое отражение в нормативных актах. Такие пробелы в «статутном» праве обычно восполняются в процессе правоприменительной практики, в частности, путем обобщения судебных прецедентов и выработки на их основе «судебных тестов», помогающих в решении тех или иных юридических вопросов, основанных на схожем фактическом материале²⁵.

Ашфа Даниэль Мохаматович,
студент 5 курса
Московского государственного
юридического университета
им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

²² Кислицын А.А. Вводящая в заблуждение реклама: понятие и проблемы квалификации. Опыт сравнительно-правового исследования права России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 25.

²³ См.: Павловец Е.В. Указ. соч. С. 37.

²⁴ Кислицын А.А. Указ. соч. С. 26.

²⁵ См.: Павловец Е.В. Указ. соч. С. 38.

²⁰ См.: Черячукин Ю.В. Указ. соч. С. 97–98.

²¹ См.: Черячукин Ю.В. Указ. соч. С. 98.

РАБОТА КРАСНОДАРСКОГО УФАС РОССИИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКЛАМЕ

К 25-ЛЕТИЮ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

В сентябре 2015 года антимонопольные органы России будут отмечать 25 лет со дня своего создания. За эти годы ведомством была проделана огромная работа, в том числе при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

На сегодняшний день Краснодарское УФАС России¹ является одним из 84 территориальных управлений российского конкурентного ведомства. 23 января 2015 года исполнилось ровно 23 года со дня его образования: именно 23 января 1992 года заместителем Председателя ГКАП РСФСР утверждено первое Положение Краснодарского территориального антимонопольного управления. За время своего существования Управление прошло сложный путь, сопровождавшийся напряженной работой в тяжелых экономических и организационных условиях, однако несмотря на все трудности его сотрудникам удалось заложить фундамент для дальнейшей работы по созданию эффективной рыночной экономики.

Краснодарское УФАС России осуществляет свою деятельность в экономически значимом, богатом на мировые спортивные события регионе Российской Федерации: с 7 февраля по 16 марта 2014 года в Сочи проводились XXII Олимпийские зимние игры и XI Паралимпийские зимние игры, в период с 10 по 12 октября 2014 года там же впервые в истории России состоялось самое престижное событие в мире автоспорта — этап Гран-при России Формулы-1. Кроме того, в 2018 году в России пройдет чемпионат мира по футболу FIFA 2018 года, соревнования запланированы в 11 городах России, в том числе и в городе Сочи.

В успешное проведение этих важных спортивных мероприятий вносят свой значимый вклад и антимонопольные органы, а в их лице и наше

Управление. В его задачи в этом направлении входят выявление и пресечение фактов незаконного использования олимпийской символики, недобросовестной конкуренции, нарушений при размещении рекламы (например, в период проведения российского этапа чемпионата мира FIA «Формула-1» и автомобильных гонок международной серии «GP2» и «GP3» и т.д.). Именно поэтому, говоря о роли антимонопольных органов в жизни региона, в первую очередь, по нашему мнению, стоит проанализировать практику Краснодарского УФАС России при осуществлении государственного надзора за соблюдением законодательства о рекламе.

Дела, возбужденные по признакам нарушения законодательства о рекламе, зачастую довольно сложные, но в тоже время весьма интересные и нетривиальные. Именно это направление антимонопольной деятельности наиболее близко нашим согражданам, которые достаточно активно и быстро реагируют на ненадлежащую рекламу, сообщая о выявленных фактах в Управление.

Так, в апреле 2011 года в г. Краснодаре на рекламной конструкции была размещена реклама с признаками нарушения части 6 статьи 5 Федерального закона «О рекламе» следующего содержания: «Я люблю... (с изображением пронзенного стрелой сердца) Вася... Здес... Сатурн Такси, (861) (918) 222-0-222...**УЙ** ... безнал, эвакуатор, грузотакси, микроавтобус...». В соответствии с вышеуказанной нормой в рекламе не допускается использование бранных слов, непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений...

¹ Далее также Управление.



По данному факту Краснодарским УФАС России было возбуждено дело № 68Р/2011 от 08.07.2011 в отношении **ООО «Сатурн Краснодар»** по признакам нарушения части 6 статьи 5 Федерального закона «О рекламе». В рассматриваемой рекламе присутствовало изображение дощатого забора с нанесенными на него надписями, которые обычно пишутся детьми и подростками в подъездах, на стенах зданий, на заборах, их ограждающих, и в завуалированной форме использовалось нецензурное, непристойное слово «...уй», употребляемое в ненормативной лексике, недопустимой в литературной речи.

Буквы «уй» в сочетании с общим рекламным фоном, создающим впечатление размещения объявления с информацией о такси «Сатурн» на заборе, где уже есть типичные надписи, обычно наносимые детьми и подростками, использовано как нецензурное (непристойное) слово, употребляемое в ненормативной лексике. При этом неполное написание непристойного слова придавало данному сочетанию букв двусмысленный характер. Из ассоциативного восприятия всего рекламного изображения следовало, что созданная двусмысленность направлена на восприятие такого сочетания букв как непристойного, нецензурного слова, нечитаемого целиком в связи с прикрытием первой буквы наклеенным на забор объявлением, содержащим информацию о такси «Сатурн».

По результатам рассмотрения указанного дела Краснодарским УФАС России было принято решение о признании данной рекламы ненадлежащей, обществу выдано предписание о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе. По этому факту ООО «Сатурн Краснодар»

было привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 тыс. руб.

Однако ООО «Сатурн Краснодар» не согласилось с вынесенным постановлением и обжаловало его в арбитражный суд Краснодарского края. Решением арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-37163/2011 постановление Краснодарского УФАС России было отменено.

Краснодарское УФАС России не смирилось с решением арбитражного суда и обжаловало его в Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд, который, в свою очередь, отменил решение арбитражного суда Краснодарского края, подтвердив законность постановления Управления (судебное дело № 15АП-6146/2012).

Сложность рассмотрения подобных дел связана с тем, что практическое применение части 6 статьи 5 Федерального закона «О рекламе» затруднено оценочным характером понятий, использованных в данной статье закона.

Хотелось бы также рассказать еще об одном интересном деле, по которому проводилось три судебных разбирательства — конфликт длился с 2012 по 2015 год.

Краснодарским УФАС России было возбуждено дело в отношении рекламодателя **ООО «VIP Laser Клиника»** об административном правонарушении по части 1 статьи 14.3 КоАП РФ, выразившемся в распространении в марте 2012 года в телепрограмме «Муниципальная телерадиокомпания «Краснодар» («Краснодар-плюс») на телеканале «Россия 24» в телепередаче «Лучшее в Краснодаре» ненадлежащей рекламы медицинских услуг.



Суть дела заключалась в следующем: ООО «VIP Laser Клиника» нарушило часть 7 статьи 24 Федерального закона «О рекламе» при распространении рекламы медицинских услуг, оказываемых обществом «Лазерная клиника Аврора», не сопроводив рекламу предупреждением о наличии противопоказаний к применению и использованию медицинских услуг либо о необходимости получения консультации специалистов. Продолжительность такого предупреждения в телепрограмме должна составлять не менее пяти секунд, и ему следует отвести не менее 7% площади кадра. По данному факту ООО «VIP Laser Клиника» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.3 КоАП РФ, было назначено наказание в размере 100 тыс. руб.

Однако ООО «VIP Laser Клиника» не согласилось с вынесенным постановлением и обжаловало акт Краснодарского УФАС России в суд. Арбитражный суд Краснодарского края отменил постановление Краснодарского УФАС России, посчитав, что в действиях общества отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.3 КоАП РФ, так как антимонопольным органом не доказан один из элементов состава нарушения — вина общества (судебное дело № А32-31518/2012).

Решение Арбитражного суда Краснодарского края было обжаловано Краснодарским УФАС России

в Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд. Пятнадцатым арбитражным апелляционным судом по результатам рассмотрения апелляционной жалобы Краснодарского УФАС России вынесено постановление, в соответствии с которым изменена мотивировочная часть решения Арбитражного суда Краснодарского края и признан факт нарушения ООО «VIP Laser Клиника» требований части 7 статьи 24 Федерального закона «О рекламе»; в действиях общества установлен состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.3 КоАП РФ. При этом суд апелляционной инстанции применил положения статьи 2.9 КоАП РФ и освободил ООО «VIP Laser Клиника» от административной ответственности, ограничившись устным замечанием (судебное дело № 15АП-3128/2014).

ООО «VIP Laser Клиника» обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением к Краснодарскому УФАС России в рамках дела № А32-31518/2012 о взыскании судебных расходов на оплату услуг представителя и на проведение экспертизы в сумме 75 тыс. руб. Поскольку постановление по делу об административном правонарушении Краснодарского УФАС России было признано незаконным и отменено, арбитражный суд Краснодарского края посчитал, что решение принято в пользу ООО «VIP Laser Клиника», и решил взыскать с Краснодарского УФАС России судебные



расходы в сумме 39 500 руб. (судебное дело № А32-31518/2012).

Однако суд не учел, что постановлением апелляционной инстанции было подтверждено наличие в действиях общества состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.3 КоАП РФ, поскольку ООО «VIP Laser Клиника» размещало ненадлежащую рекламу медицинских услуг в телепередаче «Лучшее в Краснодаре» без предупреждения о наличии противопоказаний к применению и использованию медицинских услуг либо о необходимости получения консультации специалиста, что является нарушением части 7 статьи 24 Федерального закона «О рекламе». Посчитав данное правонарушение малозначительным, суд апелляционной инстанции признал постановление незаконным и отменил его, освободив общество от административной ответственности.

Определение Арбитражного суда Краснодарского края о разрешении вопроса о распределении судебных расходов было обжаловано Краснодарским УФАС России в Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд. 03.12.2014 апелляционный суд своим постановлением отменил определение Арбитражного суда Краснодарского края о распределении судебных расходов и отказал в удовлетворении заявления ООО «VIP Laser Клиника» о взыскании

судебных расходов. Основанием послужило то обстоятельство, что решение о фактическом освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от ответственности в силу малозначительности правонарушения не может рассцениваться как судебный акт, принятый в пользу этого лица. Судебные расходы в пользу лица, в действиях которого установлен состав административного правонарушения, при применении статьи 2.9 КоАП РФ не подлежат взысканию с административного органа (судебное дело № 15АП-20262/2014).

В результате ООО «VIP Laser Клиника» обратилось в арбитражный суд Краснодарского края с третьим заявлением, но в этот раз уже о взыскании с ФАС России суммы неосновательного обогащения. Общество посчитало, что раз суд апелляционной инстанции применил положения статьи 2.9 КоАП РФ и освободил ООО «VIP Laser Клиника» от административной ответственности, ограничившись устным замечанием, то у Краснодарского УФАС России возникла обязанность возратить денежные средства, взысканные по незаконному постановлению. При этом следует отметить, что сумма штрафа в размере 100 тыс. руб. по данному делу была взыскана с ООО «VIP Laser Клиника» в рамках исполнительного производства путем принудительного обращения взыскания, а затем перечислена в бюджет. Однако постановлением апелляционного



суда по делу № А32-31518/2012 была установлена правомерность привлечения Краснодарским УФАС России ООО «VIP Laser Клиника» к административной ответственности. Таким образом, штраф с общества взыскан правомерно.

Здесь следует уточнить, что суммы взыскиваемых штрафов по делам об административных правонарушениях перечисляются в доход бюджета. В случае необходимости возврата излишне взысканных в бюджет сумм соответствующее решение принимается администратором доходов бюджета по заявлению лица о возврате денежных средств, на основании которого в орган Федерального казначейства представляется платежное поручение для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

В нарушение установленного порядка ООО «VIP Laser Клиника» до подачи в суд заявления о взыскании с антимонопольного органа суммы неосновательного обогащения не обратилось в Краснодарское УФАС России с заявлением о возврате уплаченной суммы штрафа. Следовательно, основания для направления поручения в орган Федерального казначейства о возврате денежных средств в размере 100 тыс. руб. у антимонопольного органа не возникло. Доказательства незаконного удержания Краснодарским УФАС России соответствующей суммы общество в суд не представило.

В результате судебного разбирательства 17 февраля 2015 года арбитражный суд Краснодарского края отказал ООО «VIP Laser Клиника» в удовлетворении заявленных требований (судебное дело № А32-18144/2014).

По нашему мнению, следует обратить внимание на еще одно неординарное дело, возбужденное Управлением в отношении **муниципального унитарного предприятия «Краснодарское трамвайно-троллейбусное управление»**² — именно оно в 2013 году было отмечено ФАС России как лучшее дело, возбужденное по признакам нарушения законодательства о рекламе.

В период с декабря 2012 года по февраль 2013 года в г. Краснодаре на боковых окнах транспортных средств подвижного состава общественного транспорта (автобусах, троллейбусах, трамваях) МУП «КТТУ» распространялась реклама следующего содержания: «ЭТРИ-К этриклама Кути и ты внутри! Реклама в маршрутном транспорте 278-91-57».

По мнению заявителя, при распространении рекламы вышеуказанного содержания посредством непрозрачной пленки, размещенной на окнах транспортных средств общего пользования (трамваях и троллейбусах трамвайно-троллейбусного парка МУП «КТТУ»), ограничивался обзор участникам дорожного движения (пассажирам).

² Далее также МУП «КТТУ».

По данному факту Краснодарским УФАС России 04.03.2013 было возбуждено дело № 46 Р/2013 в отношении рекламораспространителя вышеуказанной рекламы — МУП «КТТУ» — по признакам нарушения требований части 5 статьи 20 Федерального закона «О рекламе». В соответствии с этим нормативным актом реклама, размещенная на транспортных средствах, не может создавать угрозу безопасности движения, в том числе ограничивать обзор управляющим транспортными средствами лицам и другим участникам движения. Кроме того, должны быть соблюдены все остальные требования технических регламентов.

Согласно части 1.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, участником дорожного движения признается лицо, принимающее непосредственное участие в процессе движения в качестве водителя, пешехода, пассажира транспортного средства.

В соответствии с пунктом 2.2.4. «ГОСТ 5727-88. Междоударственный стандарт. Стекло безопасное для наземного транспорта. Общие технические условия», утвержденным Постановлением Госстандарта СССР от 23.12.1988 № 4557, светопропускание ветровых стекол автотранспорта и трамваев должно составлять не менее 75%, прочих стекол — не менее 70%.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 30 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», пунктами 1, 2 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1998 № 711, предусмотрено, что контроль, в том числе за соблюдением стандартов в области безопасности дорожного движения, осуществляют органы государственной инспекции безопасности дорожного движения.

На территории муниципального образования г. Краснодар полномочия по контролю за соблюдением стандартов в области безопасности дорожного движения возложены на отдел государственной инспекции дорожного движения управления Министерства внутренних дел РФ по г. Краснодару³.

Основная сложность при рассмотрении данного дела заключалась в том, что уполномоченный орган по контролю за соблюдением стандартов в области безопасности дорожного движения, ссылаясь на отсутствие полномочий по данному вопросу, не представил по запросу Краснодарского УФАС России заключение о том, создается ли угроза безопасности движения, в том числе ограничивается ли обзор управляющим транспортными средствами лицам и другим участникам движения при распространении вышеуказанной рекламы.

³ Далее — ОГИБДД УМВД России по г. Краснодару.

В тоже время к материалам дела была приложена копия представления ОГИБДД УМВД России по г. Краснодару об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения, выданного МУП «КТТУ». В соответствии с данным документом уполномоченным органом в области обеспечения безопасности дорожного движения в г. Краснодаре⁴ сделан мотивированный вывод о нарушении требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения при распространении МУП «КТТУ» указанной рекламы. Нарушение состояло в размещении непрозрачной пленки на боковых окнах транспортных средств подвижного состава общественного транспорта (автобусах, троллейбусах, трамваях), так как этим создавалась угроза безопасности дорожного движения путем ограничения обзора пассажиров как участников дорожного движения.

По результатам рассмотрения данного дела вышеуказанная реклама, распространяемая МУП «КТТУ» в г. Краснодаре в период с 20.12.2012 по 27.02.2013, признана ненадлежащей. В связи с добровольным устранением предприятием нарушения требований части 5 статьи 20 Федерального закона «О рекламе» предписание организации не выдавалось.

По данному факту МУП «КТТУ» было также привлечено Управлением к административной ответственности по части 4 статьи 14.38 КоАП РФ, на предприятие наложен штраф в размере 200 тыс. руб. Решение и постановление Краснодарского УФАС России обжалованы не были.

И в заключение хотелось бы сказать несколько слов о деятельности Управления, связанной с мировыми спортивными событиями, которые состоялись в Краснодарском крае в 2014 году.

С 7 февраля по 16 марта 2014 года в г. Сочи проходили XXII Зимние Олимпийские игры и XI Зимние Паралимпийские игры. В период их организации и проведения антимонопольными органами, в том числе Краснодарским УФАС России, была проделана огромная работа по выявлению и пресечению фактов незаконного использования олимпийской символики. За этот период Управлением рассмотрено около 200 дел, возбужденных по фактам незаконного использования олимпийской символики, и вынесено постановлений о наложении штрафа на общую сумму более 3 млн руб.

Так, прокуратурой Хостинского района г. Сочи в ходе мониторинга соблюдения законодательства, регулирующего порядок использования олимпийской символики, выявлен факт распространения сотрудником **ОАО «Национальный Банк «ТРАСТ»** (менеджером С.) в здании прокуратуры

⁴ ОГИБДД УМВД России по г. Краснодару.



Хостинского района г. Сочи рекламных буклетов с рекламой, направленной на привлечение внимания к услугам, оказываемым ОАО «Национальный Банк «ТРАСТ», в том числе по предоставлению кредита «Кредит для защитников отечества». Реклама сопровождалась изображением пяти переплетающихся колец одинакового размера, сходных до степени смешения с товарным знаком по свидетельству № 788585 (олимпийским символом).

По данному факту заместителем прокурора Хостинского района г. Сочи вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по части 1 статьи 14.3 КоАП РФ в отношении ОАО «Национальный Банк «ТРАСТ» в связи с нарушением при распространении вышеуказанной рекламы требований пунктов 7, 8 части 3 статьи 5 Федерального закона «О рекламе». Материалы дела об административном правонарушении направлены по подведомственности в Краснодарское УФАС России.

Постановлением о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 153 Р-А/2014, вынесенным 06.06.2014, ОАО Национальный Банк «ТРАСТ» за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе по вышеуказанному факту привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.3 КоАП РФ в размере 100 тыс. руб. Банк, не согласившись с вынесенным постановлением, обжаловал его в суд.

Сложность рассмотрения данного дела заключалась в том, что ОАО «Национальный Банк «ТРАСТ»

отрицало свою вину, настаивая на том, что нарушение произошло по вине сотрудника банка, который распространял данную рекламу.

По результатам рассмотрения дела № А40-97442/2014 Арбитражным судом города Москвы вынесено решение от 27.09.2014. В соответствии с ним заявителю отказано в удовлетворении требований о признании незаконным и отмене постановления Краснодарского УФАС России от 06.06.2014 о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 153 Р-А/2014.

Данное решение было обжаловано ОАО «Национальный Банк «ТРАСТ» в Девятый арбитражный апелляционный суд. Постановлением от 04.12.2014 решение Арбитражного суда города Москвы оставлено без изменения, апелляционная жалоба ОАО «Национальный Банк «ТРАСТ» оставлена без удовлетворения (судебное дело № 09АП-45975/2014), штраф взыскан.

Это лишь некоторые примеры из практики Краснодарского УФАС России, которая еще раз подтверждает, что дела по рекламе интересны и неординарны с профессиональной точки зрения.

Оберемок В. В.,
заместитель руководителя–начальник
отдела контроля рекламы
и недобросовестной
конкуренции
Краснодарского УФАС России

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 4

№ 2(15) 2015

Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы является одним из ключевых инструментов адвокати́рования конкуренции. В статье «**Позиционирование англоязычной версии сайта ФАС России: популярность, информативность, открытость**», подготовленной доктором экономических наук, профессором Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Сибирский институт управления–филиал) **Ириной Владимировной Князевой** и аспирантом Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Сибирский институт управления–филиал) **Кристиной Владимировной Падериной** обобщены данные исследовательской работы, позволившие осуществить позиционирование англоязычной версии сайта ФАС России среди аналогичных сайтов конкурентных ведомств некоторых зарубежных стран и 11 федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, выделены основные аспекты, которые могут способствовать повышению степени информированности пользователей.

ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ АНГЛОЯЗЫЧНОЙ ВЕРСИИ САЙТА ФАС РОССИИ: ПОПУЛЯРНОСТЬ, ИНФОРМАТИВНОСТЬ, ОТКРЫТОСТЬ

Деятельность конкурентных ведомств, направленная на формирование взаимоотношений с другими публичными институтами рынка и повышение степени понимания выгод конкуренции, как для агентов рынка, так и для потребителей — стратегическая задача политики адвокатирования конкуренции.

Реализация информационных и коммуникационных технологий стратегически значима для конкурентных ведомств, так как позволяет достигать важных целей и успешно решать задачи, стоящие перед антимонопольными органами в этой сфере.

Самый эффективный инструмент воздействия на общественное знание в области преимуществ конкуренции — информационный интернет-портал. Его успешная полномасштабная работа способствует созданию благоприятной правовой и информационной среды для осуществления конкурентной политики.

В последние годы большинство активных представителей бизнес-сообщества стали широко использовать мобильные устройства в качестве основного интерфейса для *web*-доступа к различным источникам информации, в том числе к данным правительства и госуслугам, на основе разработанных документов *W3C-Group* и *W3C-Working*¹. Пользователи все активнее применяют различные веб-технологии, обеспечивающие максимальную совместимость с текущими и будущими процессами, включая вспомогательные технологии и мобильные устройства.

В рамках исследовательской работы авторами проведено два мониторинга, позволивших осуществить позиционирование англоязычной версии сайта ФАС России среди аналогичных сайтов конкурентных ведомств некоторых зарубежных стран и органов государственной власти Российской Федерации.

¹ W3C-Group-W3C Recommendation. 11 December 2008. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 W3C. Working Draft 10 March 2009. «Improving Access to Government through Better Use of the Web»..

Самый эффективный инструмент воздействия на общественное знание в области преимуществ конкуренции — информационный интернет-портал.

Посредством первого мониторинга была выполнена оценка технических, содержательных, визуальных и адаптационных возможностей англоязычных версий сайтов конкурентных ведомств 31 государства (в том числе 23 неанглоязычных) и выстроен соответствующий рейтинг. Ведению официального сайта на нескольких языках — локальном и иностранном (преимущественно английском) — антимонопольные ведомства уделяют серьезное внимание.

Второй мониторинг направлен на позиционирование англоязычной версии сайта ФАС России среди аналогичных сайтов 11 федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

Для проведения исследования была разработана авторская методология, а также сформирована группа экспертов из семи человек, специалистов из различных областей знаний, владеющих иностранным языком (английским), с разными компетенциями и профессиональным интересом к содержательной информации на сайте². Деятельность экспертов предполагала определение и отбор критериев и требований для оценки сайтов на основе

² Специалисты в области разработки и анализа сайтов, в сфере защиты информации и информационных технологий; представитель юридического сообщества, специализирующийся в области антимонопольного законодательства, бизнеса; аналитик в сфере конкурентного законодательства; профессиональный переводчик с английского языка научных и экономических текстов.

Табл. 1. Перечень и группировка критериев, включенных в сферу экспертного наблюдения англоязычной версии сайта

Тематическая группа	Критерий	Основной/ дополнительный
Технические характеристики	Технология	Дополнительный
	Защищенное соединение	Дополнительный
	Время загрузки сайта, с	Основной
	Кроссбраузерность	Дополнительный
	Подписка на новости	Основной
	Переключение языка английский/оригинальный	Дополнительный
Содержание и навигация	Соответствие меню локального и английского сайтов	Основной
	Соответствие анонсов локального и английского сайтов	Основной
	Соответствие новостей локального и английского сайтов	Основной
	Соответствие размещенных законодательных документов на локальном и английском сайтах	Основной
	Обратная связь	Основной
	Поиск по сайту	Дополнительный
	Необходимость регистрации на сайте для просмотра информации	Дополнительный
	Актуальность информации на сайте	Основной
	Форум	Дополнительный
Интеграция с социальными сетями	Страницы в социальных сетях	Дополнительный
	Кнопки <i>поделиться/мне нравится</i>	Дополнительный
	Плагины социальных сетей	Дополнительный
	Актуальность данных в социальных сетях	Дополнительный
Ориентация на мобильные устройства	Мобильное приложение	Дополнительный
	Версия для мобильных устройств	Дополнительный
	Адаптация сайта под мобильные устройства	Дополнительный
Доступность	Сервисы для лиц с ограниченными возможностями	Дополнительный
Внешний вид сайта	Цветовая схема	Основной
	Структура сайта	Основной

международных рекомендаций и сложившейся зарубежной практики создания архитектуры сайтов органов государственной власти, разработку системы баллов и весов по каждому из критериев.

МОНИТОРИНГ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ВЕДОМСТВ НЕАНГЛОЯЗЫЧНЫХ СТРАН

Когерентная работа экспертной группы позволила сформулировать и отобрать определенный набор критериев, на основе которых в последствии производилась оценка. Все критерии рассматривались с позиции важности и удобства для пользователей сайта — основные и дополнительные (вспомогательные).

Основные критерии (10) — зеркальность информационного отражения с оригинальной версии сайта на англоязычную, а также наиболее важные для пользователя технико-навигационные и содержательные характеристики сайта.

Дополнительные критерии (15) описывают вспомогательные механизмы распространения информации и привлечения пользователей, а также характеристики, демонстрирующие функциональность сайта и его ориентацию на различные способы просмотра и доступа.

В таблице 1 перечислено 25 критериев, объединенных в шесть тематических групп, выделенных для проведения оценки сайтов.

Проведенное исследование позволило выявить широкий набор описательных характеристик англоязычной версии сайта всех рассмотренных стран и некоторые из них скомпоновать в таблицу (табл. 2).

Седьмое место России из 23 рассмотренных стран обеспечено за счет эффективного восприятия экспертами идентичности сайтов на англоязычной и оригинальной версиях по следующим показателям: технология, кроссбраузерность, соответствие новостей, поиск по сайту, актуальность информации на сайте и др. Вместе с тем на сайте ФАС России недостаточно отраженной информации по обеспечению защищенности соединений, отсутствуют версии для мобильных устройств, мобильного приложения и др. (рис. 1).

Лидирующие позиции в представленном рейтинге занимают Германия и Казахстан. Важно отметить, что Казахстан вышел на второе место благодаря активному включению в функционирование сайта ориентации на мобильные устройства и широкое продвижение этого интернет-ресурса в социальных сетях.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Табл. 2. Характеристика структуры англоязычной версии сайта некоторых зарубежных стран

Страна	Состояние сайта
Австрия	Вся информация структурирована и легко находится. Соответствие меню полное. Широко и актуально представлен в социальных сетях. Поиск среди базы решений отсутствует. Отдельно вынесен раздел с данными, доступными для скачивания. Адаптация сайта под мобильные устройства высокая, но версия для мобильных устройств отсутствует
Германия	Вся имеющаяся информация доступна с верхнего меню. Информацию можно получить с основного экрана. Найти необходимые данные достаточно легко, у всех разделов понятное название. Основные новости размещены на слайдере. Отдельный блок с основными разделами сайта. Интересные мероприятия и документы размещены в слайдере
Нидерланды	Последние новости и краткий перечень ссылок вынесены на слайдер; верхнее меню полностью отражает содержимое сайта, которое представлено с ограничениями. На сайте размещены только новости, найти другие данные не представляется возможным. Новости структурированы по тематикам
Россия	Вся информация доступна с основного экрана, структурирована и легко находится. Половина верхнего меню пустая, при этом отдельным блоком вынесены ссылки, которые также можно было разместить в верхнем меню. Поиск решений и законодательных актов организован по темам и дате
Казахстан	Боковое меню структурировано по разделам. В верхнем меню расположены полезные ссылки. Раздел с дополнительными ссылками вынесен вниз в слайдер. Часть страниц, на которые ссылается боковое меню, не переведены, не понятен смысл их размещения

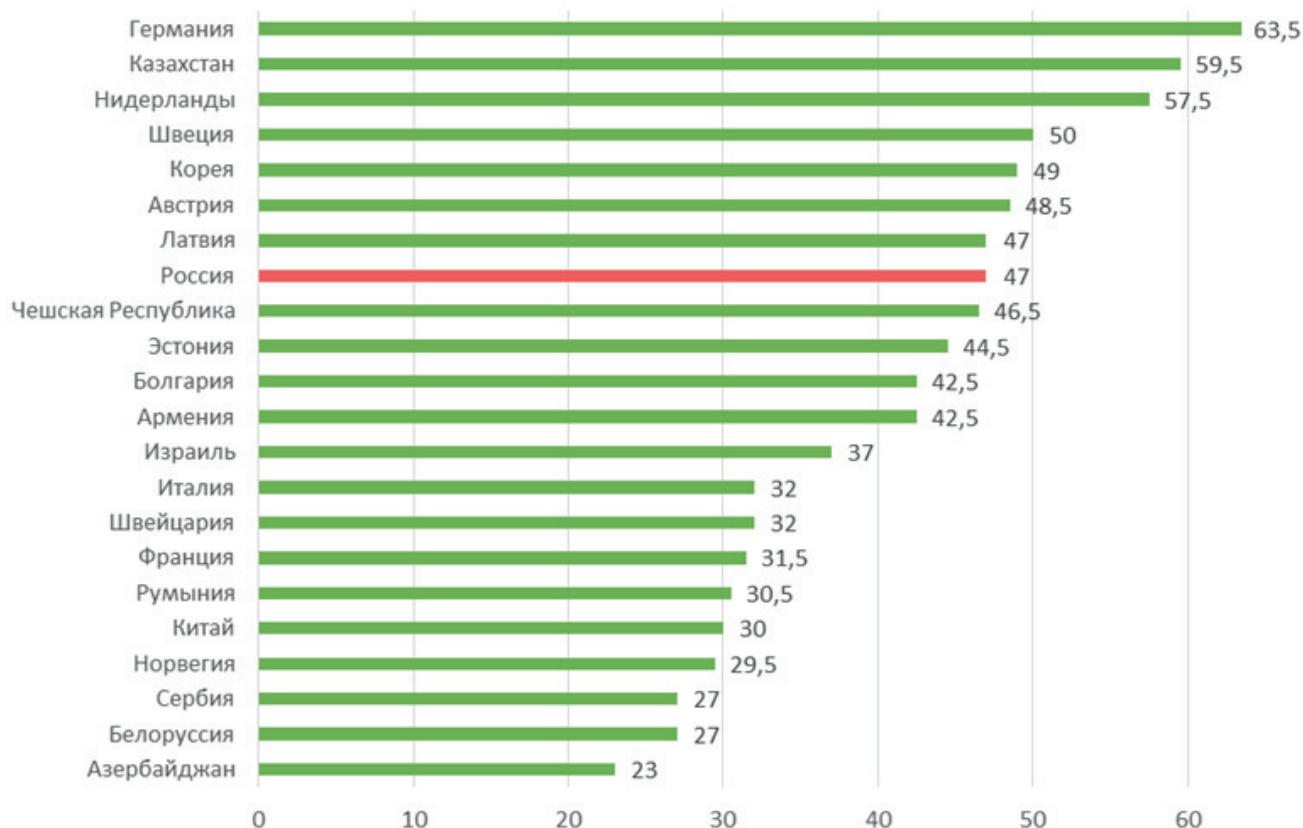


Рис. 1. Рейтинг неанглоязычных стран на основе агрегированных показателей оценки сайтов

Использование современных технологий разработки сайтов позволяет интегрировать сайт с другими сервисами и социальными сетями, адаптировать его под наиболее распространенные способы просмотра, различные браузеры или мобильные устройства. Одно лишь использование современной технологии не гарантирует качества сайта. Важным технологичным элементом и удобством для пользователя является время загрузки³. Время

загрузки сайта складывается из комплекса факторов: ширины канала интернет-пользователя, характеристик хостинга, на котором размещен сайт, расстояния, которое проходит запрос до сервера, объема контента, содержащегося на странице, оптимальности написания кода сайта.

На наш взгляд, необходимо усилить наличие мобильных возможностей для расширения спектра интерактивных коммуникаций в оперативном режиме. Эта рекомендация актуальна и для оригинальной версии сайта.

³ Для замера времени загрузки была взята единая точка измерения (сервис <http://www.webpagetest.org/>, расположенный в Вене), что позволяет получить релевантные результаты и дать оценку времени загрузки сайтов.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АНГЛОЯЗЫЧНЫХ ВЕРСИЙ САЙТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ

Использование федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации информационных технологий, направленных на повышение информационной открытости их деятельности, предусматривает обеспечение доступности соответствующей информации для граждан и организаций, как резидентов, так и нерезидентов Российской Федерации.

Развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к сведениям о деятельности государственных органов на основе использования информационно-коммуникационных технологий остается приоритетным направлением в Стратегии развития информационного общества⁴. К числу наиболее востребованных и актуальных способов реализации данного положения следует отнести размещение соответствующей информации в сети Интернет на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти.

Информационная открытость органов государственной власти входит в число приоритетных направлений Административной реформы в России, одним из наиболее эффективных инструментов решения поставленных задач является «комплексное повышение качества официальных интернет-сайтов государственных органов, доступных в сети Интернет для всех аудиторий»⁵.

Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» устанавливается перечень данных, которые должны быть размещены на официальных интернет-порталах органов государственной власти в зависимости от их полномочий. Среди государственных полномочий органов государственной власти следует выделить те, которые относятся к сфере международного сотрудничества. При этом в России не существует нормативно-правового акта, который бы регламентировал структуру сайта государственных органов на иностранных языках, в том числе отсутствуют какие-либо указания на обязательность наличия англоязычной версии. Однако для некоторых органов власти наличие англоязычной версии сайта является необходимостью, без которой эффективное исполнение функций, связанных с международной сферой деятельности, невозможно.

В рамках исследовательской работы⁶ нами был проведен анализ англоязычных версий сайтов

⁴ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года № Пр-212.

⁵ Совершенствование государственного управления: портал Административной реформы / Москва, 2010–2015. URL: http://ar.gov.ru/ru/inform_otkritost_05_o_npravlenii/index.html (дата обращения – 04.03.2015).

⁶ Научный отчет: Исследование влияния информации, размещаемой на англоязычной версии официального сайта ФАС России, на целевую аудиторию пользователей // науч. руководитель Князева И.В. / Государственный контракт с ФАС РФ. ГК №14-15-1К-7Л от 01.08.2014.

Информационная открытость органов государственной власти входит в число приоритетных направлений Административной реформы в России.

11 федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации на предмет оценки их современности, информативности, открытости и популярности. Особое внимание уделялось англоязычной версии сайта Федеральной антимонопольной службы, проведено позиционирование, выделены наиболее сильные стороны и проблемные зоны.

В Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 годов⁷ в качестве приоритетного направления деятельности службы называется «создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции». Работа ФАС России в рамках рассматриваемого приоритета предусматривает обеспечение таких целей, как повышение места ФАС России в рейтинге конкурентных ведомств мира до места не ниже десятого, а также формирование позитивного имиджа российского конкурентного ведомства.

Для решения поставленных задач предлагается реализовать комплекс мер по развитию внешнего информирования, включающий также модернизацию и развитие сайта ФАС России, в том числе за счет добавления видеоконтента, размещения на сайте раздела с исчерпывающим перечнем и копиями решений и иных нормативных и ненормативных актов ФАС России; модернизацию английской версии сайта с целью информирования и обмена опытом с другими конкурентными ведомствами; создание мобильной версии сайта ФАС России и др. Одним из необходимых инструментов в этом процессе является информационный интернет-портал Федеральной антимонопольной службы в русскоязычной и англоязычных версиях.

Совершенствование официальной версии сайта позволяет реализовывать комплекс вопросов в области адвокатирувания конкуренции, способствует решению задач по развитию внешних и внутренних коммуникаций, обеспечению транспарентности антимонопольной политики.

Активизация сделок по слиянию компаний с международным участием, деятельность транснациональных корпораций, увеличение актов недобросовестной конкуренции на мировых рынках, функционирование международных картелей и другие важные вопросы в сфере антимонопольного регулирования актуализируют более широкое

⁷ Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг., утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 года, пункт 2.8.1.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Табл. 3. Перечень сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, используемых в анализе

№ п/п	Название органа исполнительной власти	Адрес официального портала	Иностраннный язык
1	Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)	economy.gov.ru	английский
2	Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)	minjust.ru	отсутствует
3	Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России)	минобрнауки.рф	английский
4	Федеральная антимонопольная служба	fas.gov.ru	английский
5	Федеральная служба по тарифам	fstrf.ru	английский
6	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	rosptrebnadzor.ru	английский
7	Федеральная таможенная служба	customs.ru	английский
8	Федеральная налоговая служба	nalog.ru	английский
9	Федеральная миграционная служба	fms.gov.ru	отсутствует
10	Федеральная служба государственной статистики	gks.ru	английский
11	Федеральная служба по труду и занятости	rostrud.ru	отсутствует

информирование зарубежной аудитории пользователей об особенностях и тенденциях правоприменения в России.

Отечественное антимонопольное ведомство принимает активное участие в работе международных площадок по проблемам конкуренции (прежде всего, Международной конкурентной сети, БРИКС и ОЭСР), взаимодействует с международными организациями и конкурентными ведомствами зарубежных стран в сфере совместных расследований, выборе единой тактики антимонопольной стратегии и гармонизации регулятивных норм.

Признанием деятельности и международной востребованности конкурентного ведомства России служит его высокая позиция — 17-е место и оценка «хорошо» в международном рейтинге *Global Competition Review-GCR*⁸, ежегодно составляемом на основе анализа деятельности антимонопольных органов в области их правоприменительной практики в сфере конкуренции.

Одним из важнейших коммуникационных каналов, позволяющих решать поставленные задачи в области укрепления международного сотрудничества, осуществлять оперативное получение информации коллегами из конкурентных ведомств других государств, а также поддерживать необходимый уровень взаимодействия между ведомствами разных стран, является англоязычная версия сайта ФАС России.

В целом официальный сайт Федеральной антимонопольной службы является одним из ключевых инструментов адвокатирования конкуренции⁹. Сайт позволяет ежедневно размещать данные не только

Признанием международной востребованности конкурентного ведомства России служит его высокая позиция — 17-е место и оценка «хорошо» в международном рейтинге *Global Competition Review-GCR*.

о деятельности конкурентного ведомства, но и о состоянии конкурентной среды в России, публиковать разъяснения отдельных норм законодательства в конкурентной сфере, информацию о принятых решениях. Вместе с тем регулярно меняющиеся внешние факторы, в том числе развитие интернет-технологий, появление новых форм коммуникаций, таких как социальные сети, а также возрастающий в связи с политическими и социально-экономическими событиями интерес к политике ФАС России актуализируют постоянное совершенствование сайта.

В настоящее время существует множество методик для оценки степени информативности сайтов органов государственной власти, используемых как государственными, так и частными организациями. Эти методики строятся на ряде критериев оценки, применяемых при анализе, а также их количественном выражении, позволяющем выстраивать рейтинги сайтов.

Существующие рейтинги (рейтинги Минэкономразвития РФ — *gosmonitor.ru*, Фонда свободы информации — *svobodainfo.org*, компании «РосБизнесКонсалтинг» — *rbc.ru* и др.) строятся на анализе русскоязычных версий сайтов. Поскольку одним из направлений деятельности любого федерального органа государственной власти является международное сотрудничество, то считаем целесообразным оценить степень коммуникативной вовлеченности сайтов в медиапространство, идентичности и информативности сайтов органов государственной власти для иностранных пользователей, изучив их англоязычные версии. Для анализа англоязычных версий выбраны сайты органов государственной власти, опосредовано или

⁸ ФАС России в рейтинге *Global Competition Review*: офиц. сайт Федеральной антимонопольной службы России / Москва, 2013. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34480.html (дата обращения — 05.03.2015).

⁹ Доклад «О проведении мероприятий, направленных на разъяснение целей и задач антимонопольной политики в целях адвокатирования конкуренции, в том числе путем взаимодействия с общественными организациями, научной общественностью, средствами массовой информации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также работа общественно-консультативных и экспертных советов»: офиц. сайт Федеральной антимонопольной службы / Москва, 2010. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30023.html (дата обращения — 15.03.2015).

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Табл. 4. Коэффициенты (удельные веса) критериев оценки информативности и открытости англоязычной версии сайта федерального исполнительного органа государственной власти Российской Федерации

№ п/п	Критерий	Коэффициент (уд. вес)
1	«Идентичность» англоязычной и русскоязычной версий сайта (k1)	0,30
2	Анализ новостной ленты сайта (k2)	0,15
3	Анализ подписки на новости (k3)	0,05
4	Анализ страниц государственного органа в социальных сетях (k4)	0,10
5	Оценка дополнительных возможностей сайта (k5)	0,10
6	Анализ интерфейса сайта (k6)	0,05
7	Анализ внешней среды сайта. Проводится при помощи сервиса комплексного анализа сайтов (www.sbur.com) — SEO-анализа (k7)	0,25
Итого		1,00

непосредственно влияющих на развитие конкуренции в России (табл. 3). Наблюдение и анализ проводились в течение 2014 года.

Поскольку нормы российского законодательства, применяемые в отношении информации, размещаемой и представляемой на официальных сайтах органов государственной власти, не предусматривают обязательную необходимость создания англоязычной версии¹⁰, анализу подлежат лишь сайты органов государственной власти, имеющие англоязычные версии.

Для позиционирования Федеральной антимонопольной службы в рейтинге информативности англоязычных версий сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти РФ, а также выявления лучших практик информирования о деятельности органа через официальные интернет-порталы использована разработанная авторами методика.

В рамках первого этапа методики сформирована система качественных критериев, позволяющих наиболее полно оценить степень информативности англоязычных версий сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

Идентичность англоязычной и русскоязычной версий сайта — критерий, определяющий степень совпадения (соответствия) меню оригинальной и англоязычной версий, соответствие представленной информации во вкладках меню, полноту законодательной базы и аналитических материалов, новостной ленты.

Государственные органы должны размещать в открытом доступе актуальную и полную информацию о своей деятельности, в том числе и посредством публикации на официальном сайте¹¹. Вместе с тем нерусскоязычные пользователи могут получать данные с англоязычных версий сайтов,

¹⁰ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156022/; Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/consLAW_169683/.

¹¹ Федеральный Закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

на которых представленный объем сведений зачастую ограничен. Таким образом, оценка «зеркальности» англоязычной и русскоязычной версий сайта позволяет выявить степень возможности получения информации о деятельности государственного органа иностранными пользователями. Оценка по данному критерию является одномоментной и производится путем среза информации на определенную дату (25 октября 2014 года).

Анализ новостной ленты сайта — оценка степени актуальности и полноты представляемых сведений о деятельности органа государственной власти на англоязычной версии в сопоставлении с русскоязычной версией. Данный критерий определяет, насколько актуальную и подробную информацию о событиях, связанных с деятельностью государственного органа, получает иностранный пользователь. Анализу подлежат новостные сообщения, опубликованные за определенный период времени (01.10.2013—01.10.2014).

Анализ подписки на новости — оценка возможности иностранного пользователя получать новостную информацию удобным для него образом. Оценка по данному критерию является как одномоментной (на определенную дату), так и периодической (за конкретный период). В данном исследовании одномоментные показатели (наличие сервиса рассылки и его качественные характеристики) определены на 26 октября 2014 года, период анализа частоты новостной рассылки составляет один месяц (01.10.2014—01.11.2014).

Анализ страниц государственного органа в социальных сетях позволяет установить степень информирования определенных целевых аудиторий, использующих социальные сети в качестве средства коммуникации, а также уровень открытости государственного органа вне официального сайта. Оценка по данному критерию является как одномоментной (26 октября 2014 года), так и периодической. Период анализа новостной строки социальных сетей составляет один месяц (01.10.2014—01.11.2014).

Оценка дополнительных возможностей сайта позволяет установить уровень удобства и комфортности использования англоязычной версии сайта

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Табл. 5. Перечень и содержание критериев для оценки степени наполнения и соответствия информации, представленной на русскоязычной и англоязычной версиях сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти РФ

№ п/п	Критерии	Содержание критериев
1	«Идентичность» англоязычной и оригинальной (русскоязычной) версий сайта	Идентичность отображения меню сайта (разделов) Идентичность отображения информации, представленной в разделах сайта Доля нормативно-правовых актов (НПА), регулирующих деятельность федерального органа, которые представлены на английском языке Идентичность отображения аналитической информации, представленной на сайте
2	Анализ новостной ленты сайта	Соотношение количества обновлений новостной ленты на англоязычной и русскоязычной версиях Сравнительная характеристика новостной ленты на русскоязычной и англоязычной версиях
3	Анализ подписки на новости	Возможность подписки на новости Возможность выбора категории новостей для подписки Частота новостной рассылки Возможность регулирования частоты рассылки
4	Анализ страниц государственного органа в социальных сетях	Наличие страниц в социальных сетях Количество социальных сетей, задействованных в информировании пользователей Частота обновления новостей на страницах социальных сетей Средняя частота репостов новостных сообщений на страницах социальных сетей
	Оценка дополнительных возможностей сайта	Наличие сервиса обратной связи Наличие поисковой строки Возможность тематического поиска по разделам сайта Адаптация сайта под мобильные устройства Наличие сервисов для лиц с ограниченными возможностями Наличие личного кабинета для зарегистрированных пользователей Наличие возможности консультации специалиста в режиме он-лайн Наличие сервиса «Часто задаваемые вопросы»
6	Анализ интерфейса сайта	Организация информации, выложенной на сайте Цветовое решение
7	SEO-анализ сайта	SEO-анализ сайта Оценка примерной стоимости сайта Оценка уровня доверия к сайту (<i>TrustRank</i>) География пользователей сайта

Табл. 6. Рейтинговая оценка сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти по выделенным критериям

№ п/п	Критерий	Сайт федерального органа государственной власти							
		Минэконом-развития РФ	Минобр-науки РФ	ФАС РФ	ФСТ РФ	Роспотреб-надзор	ФТС РФ	ФНС РФ	Рос-стат
1	«Идентичность» англоязычной и русскоязычной версий сайта ($k_1 \times \sum 1.1-1.4$)	0,3	0	0,45	0	0,15	0,3	0,75	0,6
2	Анализ новостной ленты сайта ($k_2 \times \sum 2.1-2.2$)	0,15	0	0,3	0	0	0	0	0
3	Анализ подписки на новости ($k_3 \times \sum 3.1-3.4$)	0,025	0,025	0,05	0,075	0	0	0,15	0,025
4	Анализ страниц государственного органа в социальных сетях ($k_4 \times \sum 4.1-4.4$)	0,3	0,4	0,35	0	0	0	0	0,15
5	Оценка дополнительных возможностей сайта ($k_5 \times \sum 5.1-5.8$)	0,25	0,25	0,35	0,3	0,2	0,3	0,65	0,25
6	Анализ интерфейса сайта ($k_6 \times \sum 6.1-6.2$)	0,1	0,075	0,075	0,075	0,075	0,075	0,1	0,05
7	Анализ внешней среды сайта — SEO-анализ ($k_7 \times \sum 7.1-7.3$)	0,25	0,375	0,375	0,25	0,25	0,375	0,5	0,25
Сумма		1,375	1,125	1,95	0,7	0,675	1,05	2,15	1,325
Позиция в рейтинге		3	5	2	7	8	6	1	4

при поиске необходимой информации определенными категориями пользователей. Оценка по данному критерию является одномоментной и производится путем среза информации на 26 октября 2014 года.

Анализ интерфейса сайта — критерий, оценивающий степень ориентации на пользователей англоязычной версии сайта. Оценка одномоментная — 26 октября 2014 года.

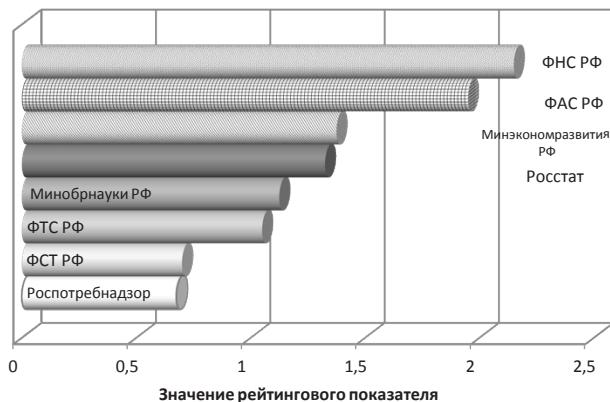


Рис. 2. Рейтинговые позиции сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти России



Рис. 3. Рейтинговые позиции сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти России по каждому критерию

Анализ внешней среды сайта — определение степени востребованности сайта внешними пользователями. Чем больше пользователей, тем выше сайт в перечне поисковых систем при запросе информации. Оценка проводилась при помощи сервиса комплексного анализа сайтов (*www.sbup.com*) — SEO-анализа по состоянию на 26 октября 2014 года.

Поскольку выделенные критерии оценки не равнозначны по функциональности и степени важности каждой оцениваемой характеристики для целевых аудиторий пользователей, были выделены весовые коэффициенты (удельные веса) каждого критерия на основе соответствующей экспертной оценки (табл. 4).

На втором этапе методики проводился анализ англоязычных версий сайтов по выделенным критериям, раскрывающим содержание оцениваемых параметров — критериев оценки степени информативности англоязычной версии сайта органа государственной власти. Каждый параметр оценивался количественно: в процентном выражении или расчетом соответствующих коэффициентов.

Принимая во внимание нецелесообразность перевода всей информации, размещаемой на русскоязычных версиях сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти Российской

Федерации, предлагаем считать приемлемым перевод той ее части, которая отражает содержание деятельности органа государственной власти, необходимой для ознакомления иностранным пользователями. Для этого выделим ряд критериев (табл. 5), определим их содержательное наполнение и проведем оценку по каждому из параметров.

Сравнительный анализ англоязычных версий сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации представлен в таблице 6. Построенный авторами рейтинг англоязычных версий сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти России, а также определение места сайта Федеральной антимонопольной службы РФ в данном рейтинге на основе ранее описанных критериев также приведены в таблице 6.

В анализе участвовало восемь сайтов федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Резюмируя проделанную работу, приходим к выводу: на первом месте — сайт Федеральной налоговой службы РФ, на втором — ФАС России, на третьем — Министерства экономического развития РФ (рис. 2).

Следует отметить, что англоязычная версия сайта ФАС России занимает достаточно устойчивую позицию по отношению к другим органам государственной власти РФ, но при этом существуют практики, которые позиционируют деятельность иных исполнительных органов значительно лучше (рис. 3).

Далее проведем бенч-маркинг практик по представлению информации на англоязычных версиях сайтов, позволяющий выявить определенные сопоставления.

Идентичность англоязычной и русскоязычной версий сайта. По данному критерию сайт ФАС России уступает сайтам ФНС России и Росстата в части отображения аналитической информации на англоязычной версии.

Здесь следует обратить внимание на то, что публикуемые аналитические материалы затрагивают лишь общий круг вопросов развития конкурентной политики в стране, недостаточно отражаются данные по некоторым направлениям деятельности ФАС России, отсутствует функция выбора параметров поиска материалов (как и на русскоязычной версии).

Если же обратиться к опыту представления информации на англоязычной версии сайта ФНС РФ, то мы увидим, что в разделе «Аналитика и статистика» графически отображены все основные статистические показатели процессов в регионах России и в стране в целом, контроль за которыми возложен на данный орган власти. Все данные представлены в интерактивном виде (графики,



Рис. 4. Структура новостных сообщений англоязычной и русскоязычной версий сайта ФАС России

интерактивная карта, диаграммы). Информация структурирована, прослеживается динамика изменения показателей за последние три года. На сайте также размещен глоссарий основных понятий и терминов, что предупреждает возникновение языкового барьера.

Анализ новостной ленты сайта. По данному показателю ФАС России заняла первую позицию в рейтинге, поскольку доля новостей на англоязычной версии составила более 70%, что является лучшим показателем среди всех рассматриваемых сайтов. Кроме того, изменение структуры новостных сообщений на разных версиях сайта, определяемое коэффициентом относительных структурных сдвигов, незначительно (значение коэффициента составляет 0,02%), что можно увидеть на рис. 4.

Анализ подписки на новости. Ни один из анализируемых сайтов не имеет возможности подписки на новости на английском языке, что снижает степень информирования нерусскоязычных пользователей о деятельности органов власти. Это подтверждается опросом пользователей англоязычной версии сайта ФАС России, проведенным в рамках данной научно-исследовательской работы: 84,4% респондентов отметили, что не подписаны на новости ФАС России, но при этом хотели бы получать информационные материалы по подписке.

Наиболее удобный сервис подписки на новости предлагает сайт ФНС России, занявший по данному критерию первое место в рейтинге, поскольку предоставляет возможность выбора категории новостной рассылки регионального и федерального охвата, возможность формирования периодичности рассылки (один раз в день/неделю/месяц), а также возможность отписаться или оформить новую подписку.

Анализ страниц государственного органа в социальных сетях. Наиболее успешная практика представления информации в социальных сетях отмечена у Министерства образования и науки РФ. Помимо наличия пяти страниц в разных социальных сетях, Минобрнауки РФ модерировал официальный канал на сайте *Youtube.ru*. Кроме того,

новости во всех социальных сетях регулярно обновляются и имеют самый широкий круг читателей, что подтверждается количеством сообщений, распространенных по сети подписчиками (наибольшее количество репостов сообщений). Социальные сети ФАС России и Минэкономразвития РФ делят вторую строчку рейтинга по данному критерию.

Оценка дополнительных возможностей сайта. Наиболее адаптирован для нерусскоязычных пользователей сайт ФНС России, поскольку многие сервисы существуют как в русскоязычной, так и в англоязычной версии. Например, сервис обратной связи, сервис для лиц с ограниченными возможностями, личный кабинет для зарегистрированных пользователей, наличие он-лайн-консультаций специалиста, страницы часто задаваемых вопросов.

Анализ интерфейса сайта. Из двух подкритериев (цветовое решение и организация сведений, выложенных на сайте) наиболее сложным для решения является выстраивание информации с ориентацией на пользователей, поскольку требует тщательной проработки разделов сайта, структурирования целевых запросов, удовлетворения запросов определенных пользователей. В данном аспекте наиболее выигрышными решениями выглядят сайты ФНС России и ФТС РФ, структура которых ориентирована на информирование целевых аудиторий, что позволяет и пользователям получать необходимые сведения, и органу власти более эффективно информировать определенные целевые аудитории путем распределения сообщений по блокам.

Анализ внешней среды сайта — SEO-анализ. Первое место в рейтинге по данному критерию занимает сайт ФНС РФ за счет высокого уровня доверия (высокого *TrustRank*) пользователей к сайту, что определяется частотой обновления ресурса, его посещаемостью, количеством качественных обратных ссылок (не спам), числом проиндексированных страниц.

Необходимо отметить, что все англоязычные страницы сайтов, участвующие в анализе, имеют ограниченную географию иностранных пользователей (не более 15% от общего числа), что говорит о низкой заинтересованности зарубежных пользователей в информации, транслируемой российскими органами государственной власти.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

По результатам анализа англоязычной версии сайта ФАС России и англоязычных версий других сайтов федеральных органов исполнительной власти, а также аналогичных версий сайтов зарубежных конкурентных ведомств предлагаем обратить внимание на некоторые аспекты, которые могут способствовать повышению степени информированности пользователей. Несмотря на достаточно

+7 (499) 755-2323

Sadovaya Kudrinskaya, 11, Moscow, D-242, GSP-3, 125993



search
advanced search search on tags

русский english

Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation

- ▶ News
- ▶ FAS Russia in Media
- ▶ Decisions
- ▶ Reports and analytics
- ▶ Legislation
- ▶ International cooperation

- ▶ About the FAS Russia
- ▶ Contacts
- ▶ International Activity and

FAS - English Version » Legislation » Federal Law № 44-FZ of 1 January 2014 "On the contract system in state and municipal procurement of goods, works and services"

Federal Law № 44-FZ of 1 January 2014 "On the contract system in state and municipal procurement of goods, works and services"

21 april 2014 10:41

Type: Laws

Federal Law № 44-FZ "On the contract system in state and municipal procurement of goods, works and services" you can find [here](#).



высокую экспертную оценку англоязычной версии сайта ФАС России, необходимо выделить комплекс проблемных зон и предложений по совершенствованию сайта российского конкурентного ведомства.

Следует усилить наличие мобильных возможностей для расширения спектра интерактивных коммуникаций в оперативном режиме, создания форума, опций просмотра сайта для людей с ограниченными возможностями, для организации сервиса обратной связи на англоязычной версии. Целесообразно проработать вопрос синхронизации мобильной версии сайта с внешними устройствами.

Желательно разработать для англоязычной версии сайта ФАС России подписку на новости сайта, что позволит получать оперативную и наиболее важную информацию о деятельности конкурентного ведомства, не обращаясь ежедневно к сайту. Опыт сайтов зарубежных конкурентных ведомств, где англоязычная версия является неоригинальной, показывает, что подобный сервис создан на сайтах немецкого и голландского конкурентных ведомств через RSS-канал; на сайте конкурентного ведомства Израиля, помимо RSS-канала, использована e-mail-рассылка сервисов *feedly*, *bloglines*, *netvibes*, *subtome* и др., что позволяет существенно расширить возможности пользователя и не принуждает к работе с конкретными сервисами.

Необходимо создать более эффективную систему взаимодействия с различными группами пользователей благодаря регистрации и ведению личного кабинета для всех категорий пользователей с опцией настройки новостной ленты, аналитических материалов, базы решений и законодательных актов по основным сферам деятельности.

Внимание пользователей несомненно привлечет отдельное меню с интересными ссылками, которые можно отобразить в разделе *интересных ссылок*. Такой подход позволит, не перегружая

основные страницы, отобразить те ресурсы, которые могут быть полезны для пользователя. Применяя имеющиеся инструменты сбора статистики, можно выявить страницы, с которых наиболее часто пользователи переходят по ссылкам, размещенным в баннерах. Для достижения наилучшего восприятия страниц со стороны пользователя рекомендуется применять строку навигации.

Для удобства навигации на большинстве сайтов зарубежных ведомств размещена карта сайта, которая позволяет в первый раз зашедшему пользователю без проблем ориентироваться в структуре сайта. Рекомендуется добавить карту сайта на английскую версию сайта ФАС РФ.

Для обеспечения единообразия в применении терминологии, формирования наиболее актуального профессионального взаимодействия необходима реализация проекта по созданию глоссария терминов и категорий, адаптированных к зарубежной практике законодательства и размещенных на официальной англоязычной странице. На наш взгляд, в профессиональном глоссарии нуждается и основная страница сайта. Имеет смысл организовать сервис интернет-консультаций специалистов на английском языке.

Князева И. В.,
д-р экон. наук, профессор,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
(Сибирский институт управления-филиал)

Падерина К. В.,
аспирант,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
(Сибирский институт управления-филиал)