

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ

Российское конкурентное право и экономика

№ 2 2011



Федеральная антимонопольная служба



Федеральная Антимонопольная Служба

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВНАЯ ТЕМА



Долгосрочный отбор мощности: формирование рынка, контроль и регулирование.
Стр. 7



День конкуренции в Российской Федерации и расширенное заседание Коллегии ФАС России.
Стр. 20



Меры административной и уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.
Стр. 27

- 5 **ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ**
- 7 **АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ОПТОВОМ РЫНКЕ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ (МОЩНОСТИ): ДОЛГОСРОЧНЫЕ ОТБОРЫ МОЩНОСТИ**
- 12 **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ**
- 14 **ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ РЕЖИМА ПОТРЕБЛЕНИЯ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ**
- 17 **ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА НА ПЕРЕДАЧУ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ С ЛИЦОМ, НЕ ЯВЛЯЮЩИМСЯ СЕТЕВОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ**

СОБЫТИЯ

- 20 **ДЕНЬ КОНКУРЕНЦИИ В РОСТОВЕ-НА-ДОНУ**
- 23 **II МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО КОНКУРЕНЦИИ ПОД ЭГИДОЙ БРИКС В ПЕКИНЕ**

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

КОММЕНТАРИИ

- 27 **УГОЛОВНАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ (КАРТЕЛИ)**
- 33 **РЕКЛАМА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ**



Практика Ивановского УФАС России при доказывании нарушений рекламного законодательства.
Стр. 36



Антимонопольные проблемы реформирования ЖКХ.
Стр. 49



Договорные объединения предпринимателей Латинской Америки, потенциально способные подменять конкурентные риски практической кооперацией: правовая природа картелей, консорциумов, пулов etc.
Стр. 54

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ПРАВОПРИМЕНТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

**36 МЕЛКИЙ ШРИФТ В РЕКЛАМЕ:
ПРОБЛЕМА ДОКАЗЫВАНИЯ**

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

**40 РЫНОК ПЛАТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

49 НЕПРЕДСКАЗУЕМАЯ СФЕРА ЖКХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ОБМЕН ОПЫТОМ

**52 ПРЕСЕЧЕНИЕ ФАКТОВ НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ОЛИМПИЙСКОЙ СИМВОЛИКИ**

**58 СОЧИ-2014:
ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ОЛИМПИЙСКОЙ СИМВОЛИКИ**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

**60 ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КАРТЕЛЕЙ, КОНСОРЦИУМОВ, ПУЛОВ...
НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ**

ИНФОРМАЦИЯ

**66 АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ФАС РОССИИ.
ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ**

УЧЕБНИК

**69 КОНКУРЕНТНОЕ ПРАВО РОССИИ.
УЧЕБНИК ДЛЯ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ**

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 1

№ 2 2011

В статье «Антимонопольный контроль и регулирование на оптовом рынке электрической энергии (мощности)» освещаются проблемы и вопросы, связанные с долгосрочным конкурентным отбором мощности, определением зон свободного перетока, выявлением признаков манипулирования ценами и т.д. Автор материала — начальник отдела мониторинга и контроля на оптовом и розничных рынках электроэнергии Управления контроля электроэнергетики ФАС России Дмитрий Андреевич Васильев.

Как известно, ФАС России не обладает оперативно-розыскными полномочиями, поэтому дополнительные доказательства при расследовании картельных соглашений возможно получать путем взаимодействия с органами МВД России. Консультант отдела газовой и угольной промышленности Управления контроля топливно-энергетического комплекса ФАС России Павлова Ирина Николаевна в статье «Взаимодействие с правоохранительными органами как важный фактор повышения эффективности работы антимонопольных органов» на примерах из практики анализирует перспективные аспекты сотрудничества с силовыми ведомствами.

Энергосбытовые организации (гарантирующие поставщики) нередко злоупотребляют своим доминирующим положением. В статье «Проблемы ограничения режима потребления электрической энергии» Сергей Владимирович Туник, советник Управления контроля электроэнергетики ФАС России, проанализировал показательное дело из практики антимонопольного органа, в ходе которого удалось доказать факт нарушения и наложить оборотный штраф на подмосковного поставщика электрической энергии.

Владельцы объектов электросетевого хозяйства, через которые опосредованно присоединено к электрическим сетям сетевой организации энергопринимающее устройство того или иного лица, вправе оказывать услуги по передаче электрической энергии с использованием указанных объектов. В статье «Заключение договора на передачу электрической энергии с лицом, не являющимся сетевой организацией» определяется особый статус таких организаций и их обязанности. Автор материала — главный специалист-эксперт Управления контроля электроэнергетики ФАС России Корнеев Олег Станиславович.

ФАС России принимает самое деятельное участие в нормотворческой работе по совершенствованию правовой базы развития такой важной отрасли экономики, как электроэнергетика. Кроме правовой базы, трансформируются практические правоотношения участников рынка электрической энергии и потребителей их услуг. В связи с особой важностью и актуальностью поставленных задач материалы, освещающие последние тенденции на рынке электрической энергии, представлены как главная тема номера. В публикуемых ниже статьях отражены некоторые основные аспекты реализации ФАС России своих полномочий в данной сфере.

Вопросы присоединения энергопринимающих устройств потребителей электроэнергии к объектам электросетевого хозяйства лиц, не являющихся сетевыми организациями (так называемые, иные владельцы объектов электросетевого хозяйства), на сегодняшний день достаточно хорошо проработаны. Владельцы таких объектов не обязаны присоединять новых потребителей к своим сетям, но вправе делать это с соблюдением условий, установленных законодательством. Одновременно владельцы объектов электросетевого хозяйства обязаны безвозмездно обеспечивать беспрепятственный переток электроэнергии в адрес ранее присоединенных потребителей. В противном случае действия лица, владеющего объектами электросетевого хозяйства, могут быть квалифицированы как злоупотребление доминирующим положением. Задачей антимонопольного регулирования и контроля в данном случае является недопущение одностороннего влияния владельца электросетевого хозяйства в границах своих сетей на возможность потребителя электроэнергии, присоединенного к таким сетям, получать услугу по энергоснабжению в полном объеме и надлежащим образом.

С 1 января 2011 года на оптовом рынке электрической энергии (мощности) мощность как товар торгуется по новым правилам, которые основываются на рыночных принципах. В частности, предусмотрено маргинальное ценообразование на мощность в тех зонах рынка (в зонах свободного перетока), где потенциально возможна конкуренция между поставщиками. В рамках своих полномочий Федеральная антимонопольная служба определяет конкурентные зоны свободного перетока, где отборы мощности будут проходить с использованием рыночных принципов, при необходимости вводит дополнительные требования для участников таких зон, осуществляет контроль над их действиями при подаче ценовых заявок, выявляет признаки манипулирования.



На 2011 год ФАС России определила три таких зоны свободного перетока: «Центр», «Урал», «Сибирь». Но в результате изменения правил в ЗСП «Сибирь» отборы мощности прошли с введением предельного ценового уровня, при этом вместо снижения цен отмечено увеличение стоимостной нагрузки для региональных потребителей более чем на 5 млрд руб. Таким образом, экономическая эффективность методов государственного регулирования цен на мощность оказалась ниже, чем у рыночных механизмов ценообразования.

На 2012 год ФАС России также определены зоны конкурентного ценообразования на мощность с учетом принципов конкурентного ценообразования, ведется разработка предложений по созданию предпосылок для формирования конкурентных отношений в данной сфере.

В ряде регионов Российской Федерации внедряются новые перспективные методы борьбы с неплатежами за электроэнергию конечных потребителей, в том числе потребителей-граждан. Одна из таких мер — использование устройств, позволяющих дистанционно автоматически прекращать

электроснабжение в случае, когда на лицезом счете абонента заканчиваются денежные средства. Но при внедрении подобных способов борьбы с неплатежами предпринимаемые энергоснабжающими организациями меры должны соответствовать действующему законодательству и, в частности, порядку введения полного (частичного) ограничения режима потребления электроэнергии с предварительным письменным уведомлением должника. При несоблюдении подобных требований действия энергоснабжающих компаний квалифицируются как неправомерные, поскольку ущемляют законные интересы потребителей. В качестве мер пресечения таких незаконных действий антимонопольные органы выдают предписания о недопущении соответствующих действий и восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства. Нарушители привлекаются и к административной ответственности в виде штрафа, размер которого зависит от выручки компании на соответствующем товарном рынке. Подобные меры реагирования являются действенным инструментом борьбы с нарушениями.

ФАС России осваивает новые методы расследования наиболее опасных с точки зрения воздействия на рыночную ситуацию проявлений антиконкурентного поведения — картелей. Так, впервые по результатам оперативного взаимодействия с МВД России и проведенных оперативно-розыскных мероприятий был выявлен картельный сговор производителей энергетического угля, имеющий целью формирование монопольно высоких цен и навязывание контрагенту невыгодных условий договоров поставки. Дело соответствует лучшим мировым практикам

антимонопольных органов при осуществлении взаимодействия с правоохранительными структурами в целях проведения оперативных мероприятий по сбору и анализу доказательств наиболее опасной и трудно доказуемой формы монополистической деятельности — картелей.

Изучая стенограммы переговоров должностных лиц, участников картеля, об организации совместных антиконкурентных действий в отношении потребителей их товаров, начинаешь в полной мере осознавать всю тяжесть положения зависимой стороны в этих отношениях — контрагентов участников картеля, вынужденных приобретать товары по высоким ценам и на невыгодных для себя условиях при отсутствии конкуренции в данном сегменте рынка. Главное, что потребители даже не подозревают о направленных против них тайных сговорах производителей и поставщиков, поэтому на данном этапе защита наших сограждан от подобных крайних проявлений монополистической деятельности является приоритетным направлением в работе Федеральной антимонопольной службы.

С уважением,
заместитель руководителя ФАС России
Голомолзин А. Н.



АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ОПТОВОМ РЫНКЕ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ (МОЩНОСТИ)

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ОТБОРЫ МОЩНОСТИ

Необходимость наличия антимонопольного регулирования и контроля на оптовом и розничных рынках электроэнергетики в настоящее время обусловлена прежде всего структурой данной отрасли: ограничение перетока электрической энергии и мощности между зонами свободного перетока, малое количество субъектов оптового рынка (в особенности поставщиков мощности), естественно-монопольный характер деятельности сетевых организаций и системного оператора, технологические особенности и требования, предъявляемые к участникам рынка.

За время существования оптового рынка электрической энергии (мощности) антимонопольным органом было возбуждено и вынесено более сотни решений о признании нарушений антимонопольного законодательства со стороны генерирующих компаний, гарантирующих поставщиков и сбытовых организаций, а также организаций коммерческой инфраструктуры; наложено штрафов более чем на 1 млрд руб. По этому естественно, что при запуске нового рынка мощности с 2011 г.¹ антимонопольной службе была отведена особая роль и предусмотрен ряд дополнительных полномочий:

- определение зон свободного перетока, в которых конкурентный отбор мощности проводится с использованием предельного размера цены на мощность;
- рассмотрение ходатайств об определении условий участия субъекта оптового рынка в конкурентном отборе мощности и установление условий или ограничения участия субъекта оптового рынка в конкурентном отборе мощности;
- выявление в действиях участников оптового рынка признаков манипулирования ценами, в том числе в целях отмены результатов проведенного конкурентного отбора мощности.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.02.2010 № 89 «О некоторых вопросах организации долгосрочного отбора мощности на конкурентной основе на оптовом рынке электрической энергии (мощности)».

ДОЛГОСРОЧНЫЙ КОНКУРЕНТНЫЙ ОТБОР МОЩНОСТИ. СУТЬ ПРОЦЕДУРЫ

Прежде чем вести речь об особенностях осуществления антимонопольной службой возложенных на нее полномочий, следует отметить, что долгосрочный конкурентный отбор мощности представляет собой достаточно сложную процедуру как для самого участника оптового рынка, так и для организаций, подготавливающих информацию и документы для проведения такого отбора, рассчитывающих цены и объемы, и, в конечном счете, заключающих договоры купли-продажи мощности с поставщиками и потребителями.

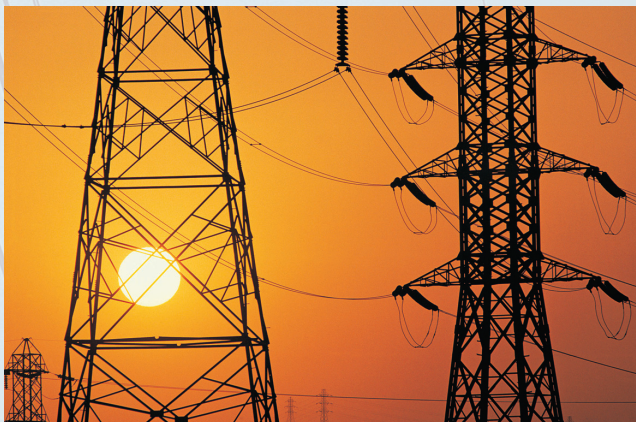
Помимо этого, сама модель отбора ценовых заявок многоэтапна. В ее рамках оптимизируется стоимость мощности по зонам свободного перетока, по ценовым зонам, учитываются технические характеристики генерирующих единиц мощности и вынужденный режим работы генерирующих объектов.

Цена мощности (за 1 МВт) в такой модели определяется для поставщиков и потребителей отдельно, и, в частности, зависит от наличия в зоне свободного перетока, где расположен потребитель или поставщик, предельного размера цены на мощность (*pricemap*).

Отсутствие предельного размера цены на мощность в зоне свободного перетока не только не ограничивает ценовые заявки поставщиков уровнем, определенным Правительством Российской Федерации, но и предусматривает иные механизмы формирования цены.

СПРАВКА

На 2011 год Правительством Российской Федерации утвержден предельный размер цены на мощность для зон свободного перетока, расположенных в первой ценовой зоне оптового рынка, в размере — 112,5 тыс. руб., во второй — 120,35 тыс. руб.



Так, для зон свободного перетока, где не введен предельный уровень цен и расположенных в первой ценовой зоне, установлено ценовое «сглаживание» — 15% самого дорогого предложения (10% — для ЗСП, расположенной во второй ценовой зоне), и ограничение на подачу ценовых заявок со стороны аффилированных между собой лиц в размере не более 15% от совокупной мощности в зоне свободного перетока для ЗСП в первой ценовой зоне, и не более 10% — для ЗСП во второй ценовой зоне.

Механизмы «сглаживания» и ограничения ценовых заявок в некоторой степени позволяют нивелировать рыночную силу поставщиков мощности в зоне свободного перетока. В случае их недостаточности антимонопольным органом в целях защиты конкуренции может быть принято решение о введении дополнительных требований к ценовым заявкам, подаваемым для участия в конкурентном отборе мощности поставщиками мощности, являющимися аффилированными лицами в пределах одной зоны свободного перетока.

В 2010 году прошел первый конкурентный отбор мощности по новым правилам с датой поставки мощности с 1 января 2011 г. В период с 18 октября по 8 ноября 2010 г. субъекты оптового рынка подавали ценовые заявки с учетом установленных ФАС России предельных уровней и дополнительных требований.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗОН СВОБОДНОГО ПЕРЕТОКА² И ВВЕДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К УЧАСТНИКАМ

Согласно п. 104 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности³ Федеральный антимонопольный орган в соответствии с критериями введения по зонам свободного перетока предельного размера цены на мощность для проведения конкурентных отборов мощности на основании

ежегодно проводимого анализа экономической концентрации поставщиков в зонах свободного перетока⁴ не позднее чем за 3 месяца до даты окончания приема заявок при проведении последующих конкурентных отборов мощности определяет зоны свободного перетока, в которых конкурентный отбор мощности проводится с использованием предельного размера цены на мощность.

Анализ экономической концентрации поставщиков в зонах свободного перетока проводится в соответствии порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220⁵, п. 1.3 которого предусмотрено определение уровня концентрации товарного рынка.

Для определения уровня концентрации товарного рынка используются следующие показатели:

- коэффициент рыночной концентрации (CR_3) — сумма долей на товарном рынке (выраженных в процентах) трех крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке;
- индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (ННИ) — сумма квадратов долей (выраженных в процентах) на товарном рынке всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке;
- иные показатели рыночной концентрации.

В соответствии с различными значениями коэффициента рыночной концентрации и индекса рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана выделяются следующие уровни концентрации товарного рынка:

- высокий — при $70\% \leq CR_3 \leq 100\%$ или $2000 \leq NNI \leq 10000$;
- умеренный — при $45\% \leq CR_3 < 70\%$ или $1000 \leq NNI < 2000$;
- низкий — при $CR_3 < 45\%$ или $NNI < 1000$.

Низкий уровень концентрации характерен для товарного рынка с большим количеством хозяйствующих субъектов, имеющих незначительную долю на рынке, что в свою очередь, способствует конкурентному поведению и снижению рыночной силы.

Высокий уровень концентрации, напротив, указывает на наличие крупных игроков, имеющих возможность влиять на формирование цен (цены) рынка.

При проведении анализа экономической концентрации поставщиков в зонах свободного перетока могут учитываться особенности ценообразования, установленные Правилами оптового рынка, воздействие на формирование цены перетоков из (в) других (другие) ЗСП и соотношения прогнозируемого спроса и предложения мощности.

² В которых конкурентный отбор мощности проводится с использованием предельного размера цены на мощность.

³ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172.

⁴ В том числе с учетом предложений совета рынка или по результатам осуществляемого контроля за состоянием конкуренции на оптовом рынке.

⁵ Далее — Порядок.

В качестве критериев введения максимальной цены на мощность по зонам свободного перетока для проведения конкурентных отборов мощности антимонопольная службой были предложены высокий и умеренный уровень концентрации в зоне свободного перетока.

В случае если ФАС России будет определен высокий уровень концентрации в зоне свободного перетока, вводится максимальная цена на мощность.

При определении умеренного уровня концентрации в зоне свободного перетока ФАС России может принять решение о введении дополнительных требований к ценовым заявкам, подаваемым для участия в конкурентном отборе мощности поставщиками мощности (группой лиц), занимающими доминирующее и (или) исключительное положение на оптовом рынке в пределах одной зоны свободного перетока (в соответствии с п. 104 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности) без установления в данной зоне свободного перетока максимальной цены на мощность. В случае невозможности введения ФАС России соответствующих требований к ценовым заявкам в зоне свободного перетока устанавливается максимальная цена на мощность.

На момент проведения конкурентных отборов на 2011 г. оптовый рынок электрической энергии (мощности) объединял 29 зон свободного перетока (ЗСП): 22 ЗСП в первой ценовой зоне и 7 ЗСП во второй ценовой зоне.

На конкурентные отборы мощности с датой поставки с 1 января 2011 г. приказом от 07.09.2010 № 501 ФАС России определила 26 зон свободного перетока, в которых вводится *pricescap*: Южный Кузбасс, Омск, Чита, Бурятия, Алтай, Хакасия, Тюмень, Северная Тюмень, СБУ, Пермь, Вятка, Волга, Киндери, Балаково, Кавказ, Волгоград, Каспий, Ростов, Кубань, Сочи, Геленджик, Махачкала, Вологда, Москва, Запад, Кольская. Во всех указанных ЗСП был определен высокий уровень концентрации товарного рынка, в оставшихся трех ЗСП (Урал, Центр,



Сибирь) — умеренный уровень концентрации. Именно в этих трех ЗСП приказом от 07.09.2010 № 502 ФАС России ввела дополнительные требования к участию, не определяя их как ЗСП, в которых конкурентный отбор мощности проводится с использованием предельного размера цены на мощность. Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2010 № 883 на 2011 год были введены предельные уровни во всех ЗСП, расположенных во второй ценовой зоне, в том числе в ЗСП Сибирь.

Таким образом, в двух из 29 зон свободного перетока (ЗСП Центр и ЗСП Урал) конкурентные отборы мощности были проведены без предельного размера цены на мощность на 2011 год.

РАССМОТРЕНИЕ ХОДАТАЙСТВ И УСТАНОВЛЕНИЕ УСЛОВИЙ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЯ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТА ОПТОВОГО РЫНКА В КОНКУРЕНТНОМ ОТБОРЕ МОЩНОСТИ

В соответствии с Правилами оптового рынка электрической энергии и мощности субъекты оптового рынка, имеющие право участвовать в конкурентном отборе мощности и занимающие доминирующее и (или) исключительное положение, после опубликования информации о проведении конкурентного отбора мощности и не позднее 45 календарных дней до окончания срока подачи ценовых заявок на такой отбор в порядке, установленном правилами осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике, направляют федеральному антимонопольному органу ходатайство об определении условий участия субъекта оптового рынка в конкурентном отборе мощности.

Порядок направления таких ходатайств и их рассмотрения ФАС России устанавливается правилами осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике (не утверждены Правительством Российской Федерации до настоящего момента). Необходимость подачи ходатайств возникает после вступления в силу соответствующего нормативного правового акта.



Предполагается, что по результатам рассмотрения ходатайства антимонопольный орган может установить условия или ограничения участия поставщиков мощности (группы лиц), занимающих доминирующее и (или) исключительное положение на оптовом рынке в пределах одной зоны свободного перетока, в конкурентном отборе мощности. В том числе, по указанию одинаковых цен в заявках, подаваемых на конкурентный отбор мощности, по указанию цен в ценовой заявке поставщика не выше цены, рассчитанной в соответствии с методикой проверки соответствия ценовых заявок на продажу мощности требованию экономической обоснованности, утверждаемой федеральным антимонопольным органом.⁶

В случае, если субъект оптового рынка не направит ходатайство антимонопольному органу для участия в конкурентном отборе мощности, он вправе подавать только ценопринимательские заявки (без указания цены).

Процедура получения и рассмотрения ходатайств позволяет существенно снизить риск манипулирования ценами на рынке мощности, предотвратить рост стоимости мощности и обеспечить надлежащий контроль за субъектами оптового рынка, занимающими доминирующее и (или) исключительное положение на рынке.

ВЫЯВЛЕНИЕ В ДЕЙСТВИЯХ УЧАСТНИКОВ ОПТОВОГО РЫНКА ПРИЗНАКОВ МАНИПУЛИРОВАНИЯ ЦЕНАМИ

По результатам конкурентного отбора мощности антимонопольный орган анализирует сложившиеся цены, ценовые заявки, стратегии, используемые участниками. Если в действиях одного или нескольких участников оптового рынка в зоне свободного перетока будут выявлены признаки манипулирования ценами, ФАС России вправе направить в наблюдательный совет НП «Совет рынка» предложение об отмене результатов проведенного конкурентного отбора в соответствующей ценовой зоне оптового рынка. Указанное предложение может быть направлено не позднее истечения одного месяца после опубликования системным оператором реестра итогов конкурентного отбора мощности.

Если наблюдательный совет рынка в течение одного месяца после получения предложения антимонопольного органа примет решение об отмене результатов проведенного конкурентного отбора мощности, системный оператор проводит повторный конкурентный отбор мощности в соответствующей ценовой зоне оптового рынка. При подтверждении признаков манипулирования ценами по результатам рассмотрения соответствующего дела ФАС России фиксирует факт нарушения

⁶ Методика проверки соответствия ценовых заявок на продажу мощности требованию экономической обоснованности утверждена приказом ФАС от 10.09.2010 № 515.



антимонопольного законодательства за одним или несколькими хозяйствующими субъектами и накладывает административные санкции, предусмотренные КоАП РФ.

Таким образом, результатом манипуляций на рынке для хозяйствующего нарушителя может стать не только потеря дополнительной прибыли, но и наказание, в том числе в виде оборотного штрафа.

КОНКУРЕНТНЫЕ ОТБОРЫ МОЩНОСТИ НА 2012 ГОД

До 1 октября 2011 года должна быть проведена процедура конкурентных отборов мощности с началом поставки мощности с 1 января 2012 года.

При этом не позднее чем за 3 месяца до проведения конкурентных отборов мощности (т.е. самое позднее 1 июля 2011 г.) антимонопольный орган определяет зоны свободного перетока, в которых конкурентный отбор мощности проводится с использованием предельного размера цены на мощность.

Приказом от 21.06.2011 № 457 ФАС России определила зоны свободного перетока, в которых конкурентный отбор мощности на 2012 г. проводится с использованием предельного размера цены на мощность. Кроме того, приказом от 21.06.2011 № 458 введены дополнительные требования к ценовым заявкам, подаваемым для участия в конкурентном отборе мощности на 2012 год поставщиками мощности (группой лиц), занимающими доминирующее и (или) исключительное положение на оптовом рынке в пределах одной зоны свободного перетока.

При утверждении приказов учитывалось, что общее количество зон свободного перетока по сравнению с прошлым годом сократилось, так как



ЗСП «Хакасия» вошла в ЗСП «Сибирь», а ЗСП «СБУ» вошла в ЗСП «Урал».

Таким образом, при проведении конкурентных отборов мощности в 2012 году предельные уровни были введены в 24 зонах свободного перетока из 27. В оставшихся трех самых крупных зонах свободного перетока («Центр», «Урал», «Сибирь») конкурентные отборы мощности пройдут без предельного размера цены мощность.

В целях ограничения рыночной силы поставщиков мощности в трех зонах свободного перетока, в которых конкурентные отборы мощности проводятся без использования предельного размера цены на мощность, ФАС России ввела дополнительные требования к ценовым заявкам. В частности, для поставщиков мощности (группы лиц), занимающих доминирующее и (или) исключительное положение, с установленной мощностью более 3000 МВт, в ЗСП «Сибирь» были введены требования по подаче одинаковых по цене заявок. Также ко всем заявкам в ЗСП «Сибирь», «Урал» и «Центр» предъявлены требования в части экономической обоснованности.

Согласно Правилам оптового рынка электрической энергии и мощности, мощность субъектов оптового рынка, не соблюдающих дополнительные требования, введенные ФАС России, не будет отобрана.

Окончательные результаты конкурентных отборов мощности на 2012 г. будут опубликованы системным оператором не позднее 1 ноября 2011 г.

Вполне можно ожидать, что цены на мощность в 2011 г. в зонах свободного перетока «Урал» и «Центр» сложатся ниже прошлогодних (одинаковая цена в размере 123 000 руб./МВтч была сформирована в обеих ЗСП).

Данное предположение основывается на допущении, что в условиях введенных и установленных антимонопольным органом требований в части экономической обоснованности ценовые заявки поставщиков, занимающих доминирующее положение на рынке, будут им соответствовать.

Следовательно, они не приведут к формированию более высокой равновесной цены при отборе, как если бы заявки подавались в отсутствие таких требований.

Также следует учитывать, что в Правила оптового рынка электрической энергии и мощности до 1 ноября 2011 г. могут быть внесены изменения, направленные на снижение рыночной силы поставщиков, а именно, касающиеся принципов формирования цены на отборах, а также единого «отсечения» самой дорогой генерации в размере 15% для обеих ценовых зон.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Результаты проведенного анализа экономической концентрации по зонам свободного перетока однозначно указывают на необходимость развития конкуренции на рынке мощности.

Появление новых субъектов оптового рынка (конкурентов) в условиях существующих барьеров входа на рынок (длительный период возведения генерирующих объектов, административные ограничения для малой генерации, проблемы подключения к сетям субъектов естественных монополий), а также в связи с уже определившимся перечнем новой генерации (договоры поставки мощности), скорее всего, не станет существенным фактором снижения концентрации и развития конкурентных отношений. По крайней мере, в ближайшие годы.

Одним из решений проблемы высокой концентрации на рынке могло бы стать укрупнение (объединение) зон свободного перетока путем строительства электросетевых объектов сетевыми компаниями.

Кроме того, в целях развития конкуренции на рынке мощности необходимо системно совершенствовать процедуры конкурентного отбора в части прогнозирования спроса, определения требуемых резервов, вывода из эксплуатации генерирующих объектов, а также самой модели ценообразования и отбора мощности. Не исключено, что в обозримом будущем модель рынка мощности и электроэнергии может быть кардинально пересмотрена.

В этой связи роль антимонопольной службы в формировании рынка мощности и осуществлении функций контроля и регулирования действий участников в ближайшее время будет оставаться достаточно значимой.

Васильев Д. А.,
начальник отдела
мониторинга и контроля
на оптовом и розничных рынках электроэнергии
ФАС России

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Организация взаимодействия антимонопольных органов с оперативными и следственными органами МВД России имеет первостепенное значение для повышения эффективности работы антимонопольных органов при проведении расследований по делам о нарушениях хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства, в том числе, по делам о картельных сговорах.

В 2010 году ФАС России было рассмотрено дело о нарушении участниками рынка энергетического угля антимонопольного законодательства.

ОАО «ОГК-4» обратилось в ФАС России с заявлением об установлении ОАО «СУЭК» монопольно высокой цены на энергетический уголь и навязывании ОАО «ОГК-4» невыгодных условий договора.

ОАО «СУЭК» является крупнейшей компанией в Российской Федерации, добывающей энергетический уголь, который используется предприятиями электроэнергетики для производства тепловой и электрической энергии.

По результатам рассмотрения указанного заявления ФАС России было возбуждено дело по признакам нарушения ОАО «СУЭК» ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹.

Между тем, в ФАС России поступила информация МВД России, что между ОАО «СУЭК» и другими участниками рынка энергетического угля могли быть заключены антиконкурентные соглашения (осуществлены согласованные действия). К участию в деле привлекли новых лиц — поставщиков энергетического угля.

Действия ОАО «СУЭК» и других участников рынка энергетического угля были квалифицированы Комиссией ФАС России по признакам нарушения ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Нарушение выразилось в том, что указанные лица участвовали в ограничивающих конкуренцию соглашениях на рынке энергетического угля, направленных

на раздел рынка, на установление и поддержание цены на уголь.

Представленные МВД России документы и информация содержали стенограмму переговоров должностного лица ОАО «СУЭК» с абонентами, среди которых значились должностные лица угольных компаний: ОАО «Русский уголь», ОАО «Кузбасская топливная компания», ОАО «УК «Кузбассразрезуголь», ЗАО «Стройсервис», ОАО «Ростоппром», ОАО «Дальневосточная генерирующая компания», и с Администрацией Кемеровской области относительно координации условий поставки энергетического угля конечным потребителям, в том числе относительно условий оплаты, цен, объемов поставки.

Ввиду отсутствия соσταятельности между основными участниками рынка энергетического угля и наличия между ними соглашений об условиях поставки произошла кооперация, направленная на достижение выгодных каждому из них целей в ущерб интересам потребителей.

Расследование указанного дела и подтверждение факта картельного сговора между участниками рынка энергетического угля осуществлялись ФАС России совместно с ДЭБ МВД России² с использованием материалов и информации, полученных в рамках осуществления ДЭБ МВД России оперативно-розыскной деятельности. В ходе расследования была впервые отработана схема взаимодействия ФАС России и МВД России, учитывающая процессуальные особенности действий двух ведомств.

¹ Далее — Закон о защите конкуренции.

² Департамент экономической безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с приказом ФАС России и МВД России от 30.12.2004 № 878/215 «Об утверждении положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» между ФАС России и МВД России происходил обмен информацией и материалами, имеющими значение для рассмотрения данного дела; проводился ряд совместных процессуальных действий. Например, сотрудники ФАС России принимали участие в опросах МВД России лиц, располагающих сведениями о фактических обстоятельствах дела. Эти материалы были использованы при подготовке решения ФАС России по делу.

По результатам рассмотрения данного дела Комиссия ФАС России признала ОАО «СУЭК», ОАО «Русский уголь» и ЗАО «Стройсервис» участниками ограничивающих конкуренцию соглашений на рынке угля, направленных на установление цены на уголь и раздел рынка энергетического угля по составу продавцов.

Заключение ФАС России по материалам указанного дела было передано в МВД России для совершения процессуальных действий, предусмотренных в случае нарушения ст. 178 УК Российской Федерации.

Так, Следственным комитетом при МВД России возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации: ограничение или устранение конкуренции путем заключения ограничивающих конкуренцию соглашений или осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий.

В настоящее время ФАС России в порядке взаимодействия с МВД России выделила своих сотрудников в качестве специалистов для участия в следственных действиях по данному уголовному делу (в том числе в допросах фигурантов по делу), для содействия МВД России в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов по делу.

Между Следственным комитетом при МВД России и ФАС России налажен обмен документами и аналитической информацией, имеющими значение при принятии решения по данному уголовному делу (данные о состоянии конкуренции и ценообразовании на рынке энергетического угля, о договорных отношениях при поставках угля (схемы поставки) и др.). Кроме того, ведется обмен сведениями об имевшихся ранее (в течение последних трех лет) фактах привлечения хозяйствующих субъектов — участников картельного сговора на рынке энергетического угля — к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. В настоящее время решается вопрос о назначении эксперта из числа работников ФАС России и о проведении экспертизы ФАС России (даже соответствующего

заключения специалиста) по уголовному делу о картельном сговоре на рынке энергетического угля.

В практике антимонопольных органов России проведено классическое дело по выявлению картеля на основе оперативно-розыскных данных.

Антимонопольным законодательством Российской Федерации установлен запрет на соглашения, посредством которых их участники, сохраняя производственную и правовую самостоятельность, вырабатывают общую политику на рынке, делят его территорию между собой, устанавливают единые цены и т.д.

Поскольку такие соглашения, как правило, заключаются хозяйствующими субъектами в устной форме, на практике для антимонопольных органов установление картеля затруднено недостатком необходимых для его выявления инструментов (оперативно-розыскных мероприятий). Полномочия антимонопольного органа не позволяют получать и закреплять прямые доказательства о наличии между участниками рынка устных соглашений.

Для доказывания самого факта ведения участниками рынка переговоров (заключения ими устных соглашений) требуется серьезная доказательная база: свидетельские показания, документы, а также видео- или аудиозаписи переговоров участников сговора, подтверждающие наличие и действие противозаконного соглашения.

В рассмотренном ФАС России деле о нарушении поставщиками энергетического угля запрета на участие в антиконкурентных соглашениях силами только антимонопольного органа было сложно зафиксировать наличие картельного сговора, поскольку хозяйствующие субъекты не оставили документальных (бумажных, электронных) носителей, подтверждающих наличие соглашений.

Таким образом, содействие оперативных и следственных органов МВД России в получении антимонопольным органом дополнительной информации при расследовании дел о картельных соглашениях является необходимым условием их успешного завершения.

Поскольку ФАС России не обладает оперативно-розыскными полномочиями, взаимодействие с органами МВД России позволит получать дополнительные доказательства при расследовании картельных соглашений и, как следствие, повысит эффективность работы антимонопольных органов России.

Павлова И. Н.,
консультант отдела газовой и угольной промышленности
Управления контроля топливно-энергетического комплекса ФАС России

ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ РЕЖИМА ПОТРЕБЛЕНИЯ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ

Антимонопольный орган использует все возможности для пресечения монополистической деятельности хозяйствующих субъектов: возбуждает дела о нарушении антимонопольного законодательства, проводит выездные проверки совместно с телевидением, дает комментарии в прессе, отстаивает свою позицию в судебных инстанциях.

На территории г. Красногорска Московской области поставщиком электрической энергии ОАО «Красногорская электрическая сеть» в 2008 г. внедрена новая система учета электроэнергии и оплаты посредством электронной смарт-карты. В соответствии с внедренной системой оплата за электроэнергию должна производиться абонентами путем зачисления внесенных заранее денежных средств на индивидуальные смарт-карты. При исчерпании денежных средств электроснабжение объектов абонентов автоматически прекращается. Подобные действия не могут являться допустимыми по следующим основаниям.

- Статьей 544 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.
- В соответствии с п. 73 Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2006 № 530, плата за электрическую энергию и услуги, предоставляемые в соответствии с договором энергоснабжения, вносится гражданами-потребителями не позднее 10-го числа месяца, следующего за расчетным периодом. Следовательно, отключение от электрической энергии абонента до 10-го числа месяца, следующего за расчетным периодом, не соответствует действующему законодательству.

По данному факту антимонопольный орган возбудил дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «Красногорская электрическая сеть» по признакам нарушения ч. 1 ст. 10

Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В рамках рассмотрения данного дела антимонопольным органом принято решение о проведении контрольного мероприятия по выборочному опросу потребителей — физических лиц ОАО «Красногорская электрическая сеть», проживающих на территории г. Красногорска Московской области в многоквартирных жилых домах, по вопросам энергоснабжения с использованием многофункциональных электрических счетчиков типа «ЭНЕРГИЯ-9» (см. http://www.mosoblrv.ru/?an=news_page&uid=1219).

По результатам проведенного контрольного мероприятия инспекцией антимонопольного органа установлено, что:

- с абонентами ОАО «Красногорская электрическая сеть» не согласована замена приборов учета электроэнергии;
- имеют место факты полного ограничения ОАО «Красногорская электрическая сеть» энергоснабжения;
- абоненты оплачивают потребляемую электрическую энергию посредством внесения авансовых платежей на индивидуальную смарт-карту.

Как указывает ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут явиться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам, устранение с рынка других хозяйствующих субъектов.

Антимонопольным органом установлено, что ОАО «Красногорская электрическая сеть» является юридическим лицом, осуществляющим свою деятельность

на основании Устава. Согласно данному документу основной вид деятельности ОАО «Красногорская электрическая сеть» — производство расчетов режимов работы энергооборудования, передача электрической энергии по линиям электропередач, покупка и продажа электрической энергии в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии с Решением Топливо-энергетического комитета Московской области от 25.10.2006 N 2 (Протоколы заседания N 5, 6) ОАО «Красногорская электрическая сеть» присвоен статус гарантирующего поставщика электрической энергии в границах балансовой принадлежности присоединенной электрической сети на территории Красногорского муниципального района Московской области.

Согласно п. 55 Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 31.08.2006 N 530, границами зоны деятельности гарантирующего поставщика являются границы балансовой принадлежности электрических сетей соответствующей энергоснабжающей организации (сетевой организации, хозяйствующего субъекта), к сетям которой присоединены потребители, подлежащие обслуживанию указанным гарантирующим поставщиком.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Комиссии стало известно, что 10.12.2008 г. ОАО «Красногорская электрическая сеть» в соответствии с Программой реконструкции учета электроэнергии и внедрении системы учета электроэнергии и оплаты посредством смарт-карты для ОАО «Красногорская электрическая сеть», утвержденной Главой администрации Красногорского района Московской области, проводило плановую замену электросчетчиков на территории г. Красногорск Московской области.

В обоснование своих доводов ОАО «Красногорская электрическая сеть» указало, что 01.12.2008 г. всех жителей многоквартирного дома, расположенного по адресу: Московская область, г. Красногорск, Железнодорожный пр-д, д. 2, уведомили о предстоящей замене электросчетчиков, разместив объявления на подъездах жилого дома и опустив персональные уведомления в почтовые ящики жильцов. 12.01.2009 г. ОАО «Красногорская электрическая сеть» прекратило подачу электроэнергии в одну из квартир многоквартирного жилого дома по Железнодорожному проезду г. Красногорск Московской области, поскольку абонент не оплачивал потребление электроэнергии в 2008 году.

В соответствии с условиями договора энергоснабжения бытового потребителя оплата за электроэнергию производится абонентом путем внесения денежных средств в кассу ОАО «Красногорская электрическая сеть» либо через кредитные организации:

банк «Возрождение», филиал банка «Возрождение», Альфа-Банк, Традо-Банк. Сумма внесенных денежных средств определяется самостоятельно. Как сказано ранее, внесенные абонентом денежные средства зачисляются на индивидуальную смарт-карту абонента, а при исчерпании денежных средств, зачисленных на смарт-карту абонента, электроснабжение объекта абонента прекращается автоматически. Также условиями договора предусмотрено восстановление электроснабжения абонента, но только после внесения им денежных средств на смарт-карту.

Согласно п. 73 Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2006 № 530, граждане-потребители и исполнители коммунальной услуги по электроснабжению, приобретающие электрическую энергию (мощность) в объеме, определяемом в соответствии с п. 89 данных Правил, в соответствии с законодательством Российской Федерации и договором энергоснабжения (договором купли-продажи (поставки) электрической энергии) потребляют электрическую энергию (мощность) в необходимом им количестве. Расчетным периодом при энергоснабжении таких покупателей электрической энергии является один календарный месяц.

В настоящем случае в нарушение приведенных норм ОАО «Красногорская электрическая сеть» фактически ограничило потребление электрической энергии объемом, эквивалентным сумме внесенных на смарт-карту денежных средств, а также установило применение авансовой системы оплаты за потребленную электрическую энергию. В этой связи антимонопольный орган сделал вывод о нарушении ОАО «Красногорская электрическая сеть» порядка взимания платы с абонентов за потребленную электрическую энергию в части навязывания обязательств абоненту производить оплату путем внесения авансовых платежей.

Согласно п. 178 Правил (в редакции, действовавшей на момент возникновения спора) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданами-потребителями своих обязательств по договорам энергоснабжения (договорам купли-продажи электрической энергии) ограничение режима потребления осуществляется в следующем порядке:

- при наличии технической возможности применяются меры по частичному ограничению режима потребления. Не менее чем за 15 дней до предполагаемого введения такого ограничения гражданин-потребитель должен быть уведомлен о частичном ограничении режима потребления, вводимом в случае непогашения (неоплаты) образовавшейся задолженности по оплате электрической энергии в определенный в уведомлении срок;

- при возникновении задолженности по оплате электрической энергии гражданином-потребителем за три расчетных периода гарантирующий поставщик (энергосбытовая организация) направляет ему уведомление о полном ограничении режима потребления в случае неоплаты образовавшейся задолженности до истечения очередного срока платежа. Гражданин-потребитель должен получить уведомление не позднее чем за 15 дней до предполагаемого полного ограничения режима потребления с указанием дня и часа его введения;
- если задолженность не погашена (не оплачена) в указанный в уведомлении срок, соответствующая организация вправе ввести полное ограничение режима потребления.

В этой связи антимонопольным органом по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства вынесено решение о признании ОАО «Красногорская электрическая сеть» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке оказания услуг по реализации (поставке) электрической энергии на территории г. Красногорска Московской области, выразившимся в ущемлении интересов абонентов, физических лиц, путем:

- необоснованного введения полного ограничения режима потребления электрической энергии;
- навязывания невыгодных условий договора по оплате за потребленную электрическую энергию, а именно, требования применять авансовые платежи при расчетах за электрическую энергию;
- нарушения порядка ограничения режима потребления электрической энергии, предусмотренного Правилами функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2006 № 530.

Одновременно с этим ОАО «Красногорская электрическая сеть» выдало предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, установленного данным Решением. Однако ОАО «Красногорская электрическая сеть» не согласилось с решением и предписанием антимонопольного органа и обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании их недействительными.

Как гласит действующее законодательство, для признания ненормативного правового акта недействительным необходимо наличие одновременно

двух обязательных условий — несоответствия данного акта закону и нарушения им прав и охраняемых законом интересов заявителя. Между тем, оспариваемое ОАО «Красногорская электрическая сеть» решение и предписание антимонопольного органа апелляционный суд признал законными и не нарушающими прав и законных интересов данного общества (см. постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.03.2010 № 09АП-3215/2010-АК).

Так, вторая судебная инстанция считала, что ОАО «Красногорская электрическая сеть» не представило доказательств направления абоненту уведомления об ограничении режима потребления в случае неоплаты образовавшейся задолженности. Ссылку ОАО «Красногорская электрическая сеть» на то, что о наличии задолженности по оплате электрической энергии абонент уведомляется красной лампочкой-индикатором на электрическом счетчике, антимонопольный орган признал необоснованной, поскольку данным органом установлено, а лицами, участвующими в деле, не оспаривалось, что подача электрической энергии прекращается автоматически при отсутствии денежных средств на смарт-карте.

В соответствии с п. 1 и 4 ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства, а также предупреждает монополистическую деятельность. Антимонопольным органом установлен и подтвержден факт нарушения ОАО «Красногорская электрическая сеть» порядка ограничения режима потребления электрической энергии, предусмотренного Правилами функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2006 № 530, в части ограничения режима потребления электрической энергии без предварительного уведомления абонента.

Надеемся, что проведение антимонопольным органом подобного дела, а также тот факт, что удалось отстоять его в судебном порядке и наложить на гарантирующего поставщика оборотный штраф за злоупотребление доминирующим положением, станет образцово-показательным примером для иных гарантирующих поставщиков (энергосбытовых организаций) Московской области и предотвратит идентичные нарушения антимонопольного законодательства в будущем.

Туник С. В.,
советник Управления
контроля электроэнергетики ФАС России

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА НА ПЕРЕДАЧУ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ С ЛИЦОМ, НЕ ЯВЛЯЮЩИМСЯ СЕТЕВОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

Передача электрической энергии является составным элементом электроснабжения конечных потребителей электрической энергии. Для осуществления передачи потребитель должен урегулировать данные отношения с уполномоченным лицом. Одним из вариантов урегулирования является заключение договора на передачу электрической энергии.

Заключение договора на передачу электрической энергии регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- Гражданским кодексом Российской Федерации¹;
- Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»²;
- Правилами недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861³;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2004 № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» и др.

В соответствии с пунктом 4 Правил услуги по передаче электрической энергии предоставляются сетевой организацией на основании договора о возмездном оказании услуг по передаче электрической энергии. Такой договор является публичным и обязательным к заключению для сетевой организации.

Существенные условия договора на передачу электрической энергии установлены Правилами.

Основным условием заключения договора на передачу электрической энергии является наличие технологического присоединения энергопринимающих устройств заявителя к электрическим сетям сетевой организации (п. 10 Правил).

Однако на практике возникают случаи, когда энергопринимающее устройство заявителя присоединено к сетям сетевой организации через объекты электросетевого хозяйства другого лица.

При этом у данного лица имеется возможность влиять на заявителя, например, посредством отсоединения от своей сети, а также требованиями заключить договор на передачу электрической энергии через его объекты за плату.

Возникает вопрос, возможно ли заключение такого договора? Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 26 Закона об электроэнергетике технологическое присоединение однократно. При этом Закон не оговаривает, присоединение к каким сетям. Таким образом, если объекты заявителя присоединены к электрическим сетям третьих лиц (не являющихся сетевой организацией), повторное присоединение не требуется.

Указанные собственники и иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства в соответствии с п. 6 Правил вправе оказывать услуги по передаче электрической энергии с использованием принадлежащих им объектов электросетевого хозяйства после установления для них тарифа на услуги по передаче электрической энергии. В этом случае применяются положения Правил, предусмотренные для сетевых организаций.

Таким образом, законодательство допускает заключение договора на передачу электрической энергии с лицом, не являющимся сетевой организацией. Вместе с тем, установлено обязательное (императивное) условие: для такого лица должен быть определен тариф на передачу электрической энергии. В противном случае такое лицо неправомерно заключать договор на передачу электрической энергии, а заключенный договор не будет соответствовать императивным нормам законодательства.

В соответствии со ст. 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения.

Необходимо отметить, что ст. 26 Закона об электроэнергетике, а также п. 6 Правил установлено, что владелец объектов электросетевого хозяйства, с использованием которых осуществляется передача электрической энергии и

¹ Далее — ГК РФ.

² Далее — Закон об электроэнергетике.

³ Далее — Правила.

энергоснабжение энергопринимающих устройств другого субъекта, не вправе препятствовать перетоку электрической энергии, а также требовать платы за транспортировку электрической энергии через его объекты электросетевого хозяйства. В соответствии же с п. 9, 10 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴, запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых является создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу с товарного рынка другим хозяйствующим субъектам, а также нарушение установленного порядка ценообразования.

Однако владелец объектов электросетевого хозяйства, с использованием которых осуществляется передача электрической энергии и энергоснабжение энергопринимающих устройств другого субъекта, вроде бы не осуществляет деятельности, которая относится к естественной монополии. Например, основной деятельностью такого хозяйствующего субъекта может быть заключение договоров купли-продажи, договоров аренды, договоров лизинга и т.п. Вместе с тем, в соответствии с п. 5 ст. 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта — субъекта естественной монополии — на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

В соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»⁵, естественная монополия — состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Субъектом естественной монополии является хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии. Услуги по передаче электрической энергии согласно ст. 4 Закона о естественных монополиях отнесены к сферам деятельности субъектов естественных монополий.

Поскольку владелец объектов электросетевого хозяйства (основной деятельностью которого является, например, заключение договоров аренды) как хозяйствующий субъект не представлен

на соответствующем товарном рынке энергоснабжения, т.е. не имеет статуса сетевой организации, не включен в реестр субъектов естественной монополии, не обращался в регулирующий орган за установлением тарифа, не осуществляет технологическое присоединение к своим электрическим сетям, не имеет инвестиционной программы, которая должна быть у сетевой организации, его доля на этом товарном рынке составляет 0%.

Вместе с тем, в соответствии с указанными выше нормами владелец объектов электросетевого хозяйства, фактически оказывая услуги по передаче электрической энергии и энергоснабжению потребителю, занимает доминирующее положение в границах протяженности своих сетей⁶. Чтобы иметь возможность взимать плату за передачу электрической энергии, владелец объектов электросетевого хозяйства обязан обратиться в тарифный орган для установления тарифа на передачу электрической энергии.

Если такое лицо все же взимает плату за передачу электрической энергии (или плату за трансформацию, переработку и т.д.) без установления тарифа, а также препятствует перетоку электрической энергии, то данные действия нарушают п. 9, 10 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции. Таким образом, договор на передачу электрической энергии через объекты электросетевого хозяйства лица, не являющегося сетевой организацией, заключенный в отсутствие тарифа, является ничтожным, так как нарушает императивные нормы законодательства.

Кроме того, действия лица, которое взимает плату за передачу электрической энергии через свои электрические сети в отсутствие тарифа, а также создает препятствия перетоку электрической энергии по своим электрическим сетям в пользу иного потребителя, являются нарушением антимонопольного законодательства (в частности, нарушением установленного порядка ценообразования и созданием препятствий доступу на товарный рынок или выходу с товарного рынка другим хозяйствующим субъектам).

Корнеев О. С.,
главный специалист-эксперт
Управления контроля электроэнергетики
ФАС России

⁴ Далее — Закон о защите конкуренции.

⁵ Далее — Закон о естественных монополиях.

⁶ См. например, практику ФАС России дело № 1 10/105-09 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ЗАО «Гема-инвест»; дело № 110/97-09 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ЗАО «Инфоком», Решение от 18.06.2010 по делу № А40-135438/09-122-999 Арбитражного суда г. Москвы, Постановление Федерального суда Московского округа от 28.12.2010 № КА-А41/15370-10 (1, 2).

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 2

№ 2 2011

6–9 сентября в Ростове-на-Дону прошли мероприятия международного уровня, приуроченные ко Дню конкуренции в России. Во встречах приняли участие главы и представители российского и зарубежных конкурентных ведомств. На специальных заседаниях и семинарах поднимались такие важные вопросы, как усиление антимонопольного контроля над деятельностью органов государственной власти, борьба с картелями, в том числе и на межгосударственном уровне, совместные расследования нарушений антимонопольного законодательства государств-участников СНГ и т.д. В рамках мероприятия были проведены переговоры и рабочие встречи с представителями Италии, Испании, Индии, Китая и Чехии. В материале, подготовленном пресс-службой ФАС России, подведены итоги Дня конкуренции в Ростове-на-Дону и расширенного заседания Коллегии ФАС России.

20–23 сентября этого года в столице Поднебесной состоялась Международная конференция по конкуренции с участием глав и представителей антиконкурентных ведомств пяти государств — Федеративной Республики Бразилии, Российской Федерации, Республики Индии, Китайской Народной Республики и Южно-Африканской Республики. Это уже второе трансконтинентальное мероприятие в сфере антимонопольного правоприменения, проходящее на столь высоком уровне.

В ходе работы конференции были достигнуты важные международные договоренности по таким актуальным на сегодняшний день вопросам, как концентрирование антимонопольных органов стран БРИКС, проведение совместных расследований картельных сговоров по специальной процедуре и т.д. Значимый вклад в дело борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства внесла российская делегация во главе с руководителем Федеральной антимонопольной службы России Артемьевым Игорем Юрьевичем, который выступил перед лидерами дружественных ведомств с докладами, сообщениями и предложениями по наиболее серьезным проблемам международного сотрудничества. Представители ФАС России приняли активное участие в работе специальных заседаний и секций, провели переговоры с зарубежными коллегами. Об итогах встречи читайте в материале «II Международная конференция по конкуренции под эгидой БРИКС в Пекине», подготовленном пресс-службой ФАС России.

Ответственность за картельный сговор введена в России относительно недавно. Начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России Кинев Александр Юрьевич в статье «Уголовная и административная ответственность за антиконкурентные соглашения (картели)» раскрывает нюансы законодательства, анализирует статистические данные и правоприменительную практику.

Никитина Татьяна Евгеньевна, заместитель начальника Управления контроля рекламы и недобросовестной конкуренции ФАС России, в статье «Реклама финансовых услуг» подробно разбирает вопросы определения понятия «финансовая услуга» и требования законодателя, установленные для такой рекламы. В материале представлены правовые позиции высших судебных инстанций и ФАС России.

Тему продолжает заместитель руководителя Ивановского УФАС России Михеева Татьяна Алексеевна. В материале «Мелкий шрифт» в рекламе: проблемы доказывания» обобщена правоприменительная практика управления, приведены примеры дел и детально прописаны факторы, способствовавшие успешному решению этих дел.

ДЕНЬ КОНКУРЕНЦИИ В РОСТОВЕ-НА-ДОНУ

В Ростове-на-Дону 6–9 сентября 2011 года прошла серия международных мероприятий, приуроченных ко Дню конкуренции в РФ и к расширенному заседанию Коллегии Федеральной антимонопольной службы России.



В Ростове-на-Дону для участия в Дне конкуренции прибыли главы и представители российского и зарубежных конкурентных ведомств Франции, Италии, США, Испании, Австрии, Латвии,

Турции, Индии, Китая, Южной Кореи, Украины, Казахстана, Азербайджана, Молдовы, Кыргызстана и т.д., международных организаций, правоохранительных и судебных органов, бизнеса, общественные и научные деятели.

Центральным событием мероприятия стало пленарное заседание, на котором с докладом «Развитие российского законодательства с точки зрения ведущих мировых практик» выступил руководитель ФАС России **Игорь Артемьев**.

Основной акцент глава ведомства сделал на проблеме усиления антимонопольного контроля над деятельностью органов государственной власти, подробно остановившись на мерах, принимаемых для борьбы с должностными преступлениями. Игорь Артемьев отметил, что на данный момент в России «повышена административная ответственность государственных и муниципальных служащих за нарушение антимонопольного законодательства, в том числе введена дисквалификация в качестве меры ответственности, и уже существуют прецеденты дисквалификации должностных лиц». Руководитель антимонопольной службы подчеркнул,



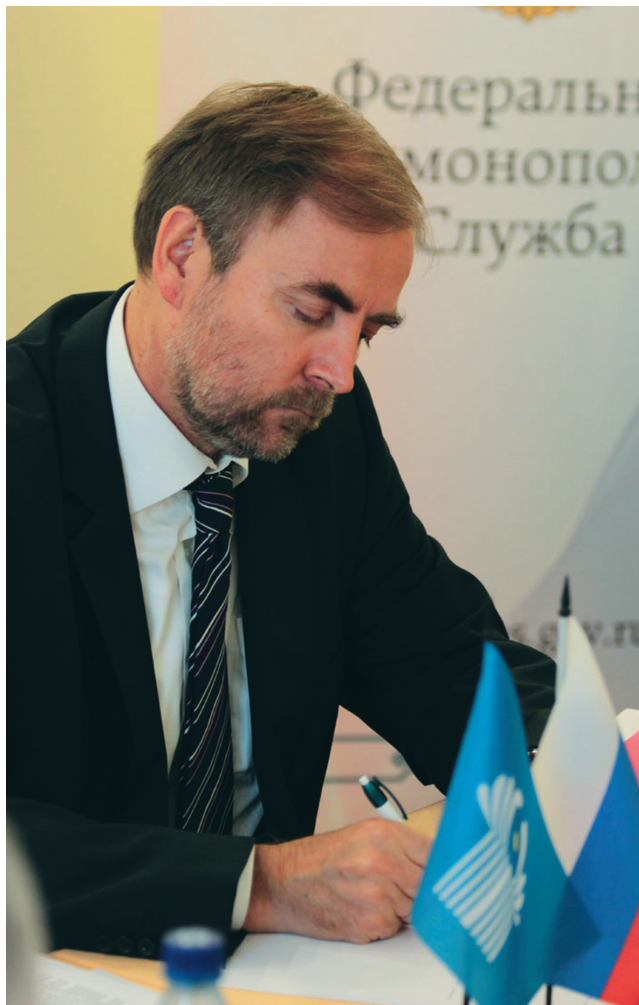


что ФАС России разработан ряд эффективных механизмов по пресечению картельной деятельности.

На расширенном заседании коллегии ФАС России, проходившем 8 сентября, Игорь Артемьев выступил с докладом, в котором обозначил основные цели и задачи, стоящие перед антимонопольными органами в ближайшей перспективе.

Важным событием стал семинар, посвященный расследованию картелей. Открыл его статсекретарь, заместитель руководителя ФАС России **Андрей Цариковский**. В своем приветственном слове он сообщил, что Российским конкурентным ведомством предпринят ряд мер, кардинально меняющих работу по расследованию картелей: внесены поправки в ст. 178 Уголовного кодекса РФ, предусматривающие жесткие санкции за заключение картельного соглашения, вплоть до уголовной ответственности; введена «программа смягчения», когда участник картельного соглашения, первым сообщивший о прецеденте в антимонопольную службу, освобождается от ответственности, и т.д.

Развил тему начальник профильного управления по борьбе с картелями Александр Кинев. В своем докладе о практике ФАС России по борьбе с картелями он, в частности, отметил: «В настоящий момент мы активно используем систему внезапных проверок. У нас имеется соответствующее сертифицированное оборудование, дающее возможность проводить расследование на высоком профессиональном уровне. В ходе таких проверок сотрудники антимонопольной службы полностью копируют данные с жесткого диска



компьютера проверяемых лиц, что позволяет получить интересующую нас информацию в максимальном объеме».

В рамках Дня конкуренции состоялось 18-ое заседание Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств-участников СНГ, которое возглавил заместитель руководителя ФАС России **Анатолий Голомолзин**. В заседании приняли участие представители антимонопольных органов стран СНГ и ряда зарубежных государств, члены Некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ». В ходе заседания с докладами о национальном опыте регулирования рынков розничной торговли выступили представители антимонопольных ведомств государств-участников СНГ и других зарубежных стран, в частности, Австрии, Индии, Венгрии.

В границах основного мероприятия прошел семинар «Обеспечение условий конкуренции на фармацевтическом рынке» при участии российского и зарубежных конкурентных ведомств, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).



Обсуждались вопросы, связанные с реализацией одной из приоритетных задач ФАС России, — борьбой с нарушениями антимонопольного законодательства на фармацевтическом рынке и обеспечением условий прозрачности и доступности для потенциальных продавцов и потребителей.

В ходе работы семинара были заслушаны доклады Пола Сизара (директор департамента по конкуренции Директората по конкуренции Европейской Комиссии), Альберто Намийаса (вице-генеральный секретарь, главный экономист Конкурентного ведомства Италии), Ричарда Файнстэйна (директор Бюро по конкуренции Федеральной торговой комиссии США), Теодора Таннера (генеральный директор Конкурентного ведомства Австрии), Готье Дюффо (экономист, член экономического управления Ведомства Франции по защите конкуренции), Сун-Кук Квона (заместитель генерального директора Комиссии по справедливой торговле Южной Кореи); Нуреттина Калдиримчи (президент Конкурентного ведомства Турции). С российской стороны перед участниками семинара выступили заместитель руководителя ФАС России **Андрей Цыганов** и начальник управления контроля социальной сферы и торговли ФАС России Тимофей Нижегородцев.

7 сентября в Ростове-на-Дону прошел ряд семинаров, на которых свои доклады представили: начальник правового управления Сергей Пузыревский, начальник управления контроля электроэнергетики Виталий Королев и руководители территориальных управлений ФАС России.

На следующий день был проведен круглый стол «Обеспечение продовольственной безопасности» с участием представителей антимонопольных органов СНГ, Итальянского и Испанского конкурентных ведомств. Директор Департамента расследований Национальной комиссии по конкуренции Испании Гузман Запатар Клара осветила вопросы влияния горизонтальных связей между сельхозпроизводителями на конкуренцию на рынках сельхозпродукции. Тему продолжил главный исполнительный советник Конкурентного ведомства Венгрии Питер Шукозд. Участники круглого стола заслушали доклады представителя Еврокомиссии Пола Сизара, заместителя председателя Агентства по защите конкуренции Республики Казахстан Бориса Парсегова и др.

В процессе мероприятия прошли международные переговоры, в рамках которых российская сторона провела встречи с представителями Италии, Испании, Индии, Китая и Чехии.

Необходимо отметить, что между ФАС России и зарубежными конкурентными ведомствами на протяжении долгих лет существуют серьезные партнерские отношения, позволяющие эффективно вести активную антимонополистическую деятельность.

Материал и фотоотчет подготовлены пресс-службой ФАС России

II МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО КОНКУРЕНЦИИ ПОД ЭГИДОЙ БРИКС В ПЕКИНЕ

20–23 сентября в Пекине состоялась II Международная конференция по конкуренции под эгидой БРИКС, в которой приняла участие делегация Федеральной антимонопольной службы России во главе с руководителем ведомства Игорем Артемьевым.



Международная конференция по конкуренции под эгидой БРИКС является эффективным инструментом по обмену опытом и знаниями в сфере антимонопольного правоприменения, способствует сближению подходов регулирования конкуренции в странах БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР).

Важным событием конференции стало выступление главы Федеральной антимонопольной службы России **Игоря Артемьева**. В своем обращении к участникам руководитель ФАС России призвал представителей антимонопольных органов стран БРИКС проводить совместные конференции и создавать рабочие группы по вопросам экономической концентрации антимонопольных органов стран БРИКС. Тему продолжил министр Государственного торгового-промышленного административного управления КНР г-н Жо Бохуа, он поддержал предложение Игоря Артемьева о создании постоянно

действующей рабочей группы стран БРИКС по вопросам взаимодействия в области конкурентного правоприменения, в том числе в сфере контроля транснациональных сделок экономической концентрации.

ИСТОРИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

С момента проведения I Международной конференции по конкуренции под эгидой БРИКС в Казани, инициатором которой выступила ФАС России, прошло чуть более двух лет. За этот период расширились границы организации — 23 декабря 2010 года к Бразилии, России, Индии и Китаю присоединилась Южно-Африканская Республика. В апреле 2011 года на саммите БРИКС в Китае главы государств БРИКС определили основные направления развития сотрудничества, в том числе в сфере антимонопольной политики. Жо Бохуа и Игорь Артемьев в ходе двухсторонней встречи, которая состоялась в рамках II Международной конференции по конкуренции под эгидой БРИКС, обсудили необходимые шаги антимонопольных ведомств по реализации в России и Китае достигнутых договоренностей.



В рамках конференции прошло заседание на тему «Развитие конкурентного законодательства и политики, а также правоприменения в странах БРИКС», в работе которого принял участие руководитель ФАС России Игорь Артемьев. Он призвал антимонопольные органы стран БРИКС к проведению совместных расследований международных картелей. По мнению И. Артемьева, необходимо наладить обмен информацией между государствами БРИКС при проведении совместных расследований картельных сговоров по специальной разработанной процедуре.

Глава российского антимонопольного ведомства познакомил участников конференции с отечественным опытом борьбы с картелями: «В прошлом году российский антимонопольный орган раскрыл пять национальных картелей, против участников сговоров возбуждены уголовные дела, сумма «оборотных штрафов» составила миллионы рублей». Руководитель ФАС России сообщил делегатам и гостям конференции о первых прецедентах дисквалификации чиновников за нарушение антимонопольного законодательства по решению





суда в России. «Борьба с картелями — один из главных приоритетов в деятельности ФАС России», — подвел итог своего выступления Игорь Артемьев.

Тезисы, озвученные главой ФАС России на пленарном заседании, развил статс-секретарь, заместитель руководителя ФАС России **Андрей Цариковский** на специальной секции «Опыт контроля за картелями и криминализация в контексте глобализации экономики». Он ознакомил участников с нормами российского законодательства о защите конкуренции, запрещающими сговоры между конкурирующими хозяйствующими субъектами, органами власти, а также с мерами административной и уголовной ответственности за участие в картельном сговоре, применяемыми в России.

Андрей Цариковский отметил, что ежегодно увеличивается количество дел, возбужденных



ФАС России по признакам заключения незаконных соглашений или осуществления незаконных действий. В качестве практических примеров борьбы с картелями Андрей Цариковский привел расследование картельного сговора на рынке каустической соды и координацию экономической деятельности на рынке жидкого хлора.

Андрей Цариковский также сообщил, что ФАС России ввела практику проведения внезапных проверок с использованием процедур осмотра, копирования электронных носителей информации, получения письменных объяснений, с ведением видеозаписи.

На II Международной конференции по конкуренции под эгидой БРИКС прошел ряд рабочих встреч делегации ФАС России с руководителями антимонопольных ведомств Китая, Бразилии, Индии и Южной Африки. Обсуждались перспективы развития двустороннего сотрудничества





в области контроля экономической концентрации, в частности, взаимодействие и информационный обмен при рассмотрении трансграничных сделок по слияниям в соответствии с правилами конфиденциальности.

Между ФАС России и представителями Бразилии были достигнуты договоренности по вопросам развития сотрудничества в сфере размещения госзаказов путем проведения электронных аукционов. Итогом встречи стало подписание Программы сотрудничества между ФАС России, Административным советом по экономической безопасности, Секретариатом по экономическому законодательству министерства юстиции и Секретариатом по экономическому мониторингу министерства финансов Правительства Федеративной Республики Бразилия на 2012–2013 годы.

Глава ФАС России Игорь Артемьев провел двустороннюю встречу с исполняющим обязанности председателя Комиссии по конкуренции Индии г-ном Чандра Гуптом. На встрече обсуждались вопросы применения конкурентного законодатель-



ства, а также перспективы двустороннего сотрудничества, в том числе предстоящий визит делегации ФАС России в Комиссию по конкуренции Индии в ноябре 2011 г. для участия в 3-ей Международной конференции по конкурентному законодательству в Дели.

На встрече с делегацией из ЮАР обсуждались перспективы развития российско-южноафриканского сотрудничества в области конкуренции: обмен информационными материалами по вопросам конкурентной политики, проведение совместных расследований при рассмотрении случаев нарушения антимонопольного законодательства, а также взаимодействие в рамках международных организаций (МКС, АТЭС).

Следующая конференция по конкуренции под эгидой БРИКС состоится в Индии через два года.

Материал и фотоотчет подготовлены пресс-службой ФАС России



УГОЛОВНАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ (КАРТЕЛИ)

При активном участии антимонопольных органов в России сформировалась сбалансированная система мер административной и уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Из двадцати лет существования современного российского антимонопольного законодательства семнадцать лет административная ответственность за его нарушение фактически отсутствовала, а о применении уголовной ответственности, существовавшей с 1996 г., можно говорить лишь с большой натяжкой, главным образом из-за отсутствия «смычки» между правоохранительными и антимонопольными органами.

СИСТЕМА МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ (КАРТЕЛИ)

В соответствии с Законом о защите конкуренции современное антимонопольное законодательство запрещает ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов (ст. 11), а также ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации (ст. 16). За нарушение предусмотрена административная и (или) уголовная ответственность.

В соответствии с действующими правовыми нормами ответственность наступает как для физических, так и для юридических лиц. Например,

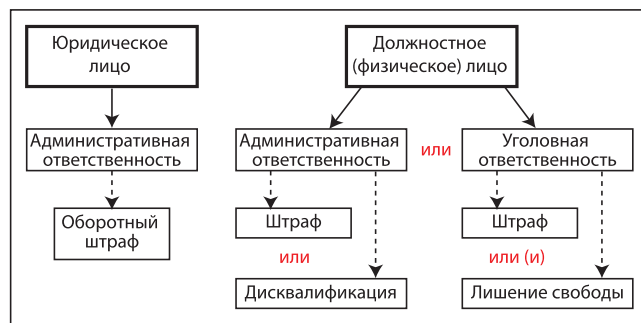


Рис. 1. Ответственность юридических и должностных (физических) лиц

принимая решения о привлечении к административной ответственности, антимонопольный орган руководствуется ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, в которой указано: «Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо».

Однако если физическое лицо в зависимости от тяжести наступивших от допущенного нарушения последствий может быть привлечено либо к административной, либо к уголовной ответственности, то для юридических лиц в российском законодательстве предусматривается лишь административная ответственность.

Административная ответственность физических и юридических лиц за нарушение указанных норм устанавливается ст. 14.32 КоАП РФ.

Законодатель предусматривает привлечение к административной ответственности не только участников антиконкурентного соглашения (картеля), но и его координатора, если таковой имеется. В этой роли нередко выступает лицо, не осуществляющее хозяйственной деятельности на рынке, где действует картель.

Важно, что наряду с наказанием за совершенное правонарушение примечанием к ст. 14.32 КоАП РФ предусмотрена возможность освобождения от ответственности в случае добровольного прекращения правонарушения и сотрудничества с антимонопольными органами.

Таким образом, рассматривая дела о нарушениях антимонопольного законодательства в части антиконкурентных соглашений (картелей), антимонопольный орган, в компетенции которого находятся вопросы привлечения к административной ответственности, в том числе наложение штрафных санкций на юридических лиц, а также вынесение решения об освобождении их от административной ответственности, располагает достаточно широким спектром мер для выбора

адекватного совершенному проступку наказания. Однако система наказаний за антиконкурентные соглашения (картели), как уже было сказано выше, не ограничивается мерами административной ответственности.

Экономическая теория предполагает индивидуальное поведение хозяйствующих субъектов в условиях рыночной экономики. Антиконкурентные соглашения признаются самым мощным ограничением свободному действию рыночных сил и главным злом конкуренции, так как дезавуируют естественные рыночные регуляторы. Во многих странах картели приравнены к мошенничеству.

Учитывая совокупность негативных последствий существования картелей, за нарушение антимонопольного законодательства в этой части предусматривается также уголовная ответственность, которая определена ст. 178 УК РФ «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции».

Вопросы привлечения к уголовной ответственности, в том числе, по ст. 178 УК РФ находятся

Антиконкурентные соглашения признаются самым мощным ограничением свободному действию рыночных сил и главным злом конкуренции, так как дезавуируют естественные рыночные регуляторы. Во многих странах картели приравнены к мошенничеству.

в компетенции правоохранительных органов. В связи с этим, при выявлении признаков преступления антимонопольные органы направляют соответствующие материалы в их адрес.

Таким образом, в случае, если организация являлась участником картельного сговора, на нее может быть наложен «оборотный» штраф по ст. 14.32 КоАП РФ. А директор данной организации или иное должностное лицо, виновное в нарушении антимонопольного законодательства, может быть привлечено к административной ответственности (в виде штрафа или дисквалификации) или к уголовной ответственности (в виде штрафа или лишения свободы).

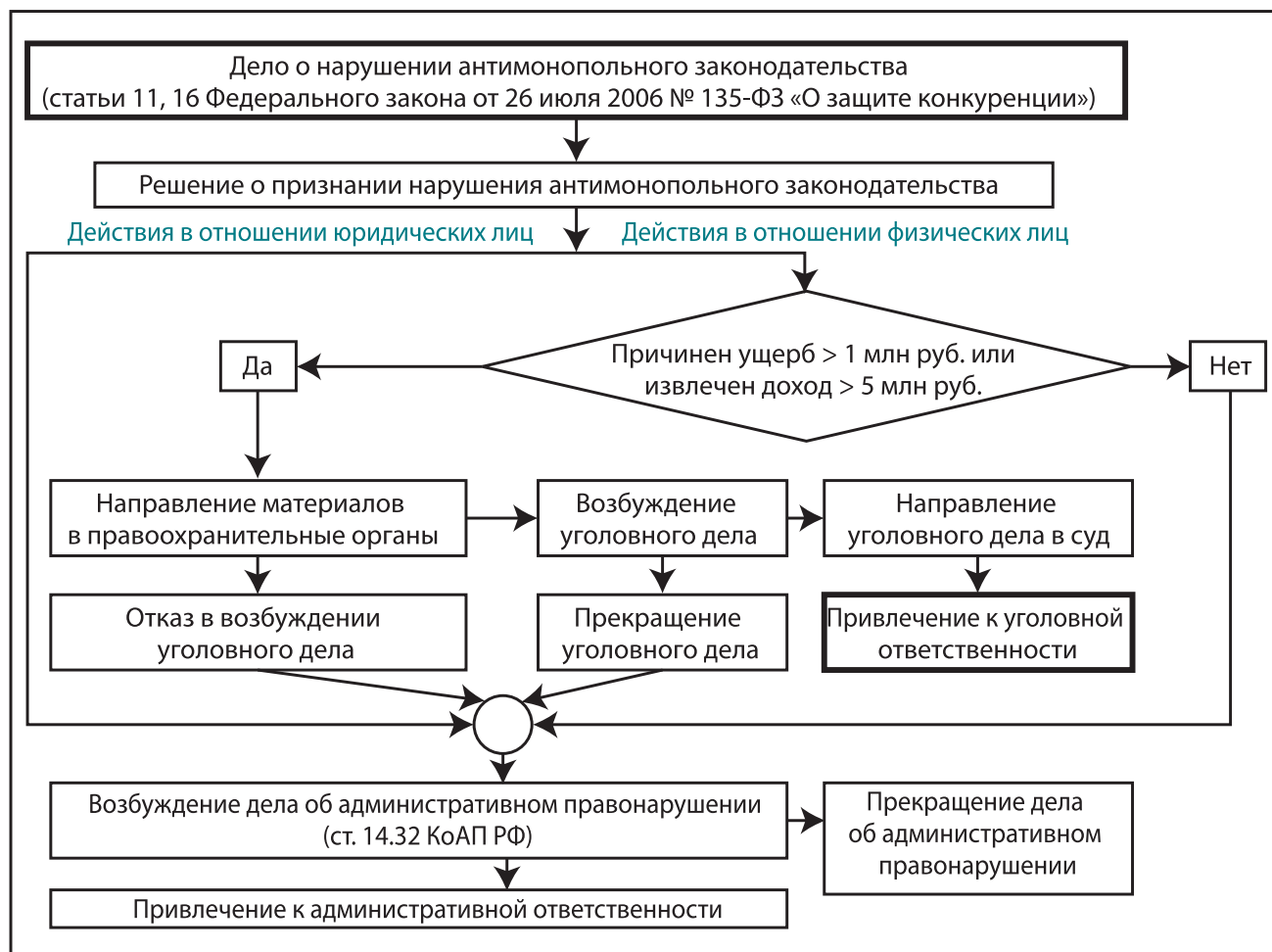


Рис. 2. Технология привлечения к ответственности

В общем виде ответственность физических и юридических лиц за нарушение антимонопольного законодательства, предусмотренная российским законодательством, представлена на рис. 1.

ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ (КАРТЕЛИ)

Российским законодательством и ведомственными актами уполномоченного органа — Федеральной антимонопольной службы — определен четкий алгоритм действий по выявлению и привлечению к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушения антимонопольного законодательства путем заключения антиконкурентных соглашений (рис. 2). Эта работа строится в несколько этапов.

Первый этап. Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии с процедурой, прописанной в Законе о защите конкуренции.

Специальная комиссия рассматривает дело и по результатам его рассмотрения выносит решение — содержится ли в действиях хозяйствующих субъектов, являющихся ответчиками по делу, нарушение антимонопольного законодательства. Это похоже на суд присяжных, который выносит вердикт: виновен или не виновен. Если комиссия выносит решение, что нарушение антимонопольного законодательства, в частности статей 11 и (или) 16 Закона о защите конкуренции, имело место, она также должна определить, какой незаконный доход извлекли ответчики или какой ущерб они нанесли другим лицам.

Второй этап. Привлечение к ответственности нарушителей антимонопольного законодательства. Эта работа идет в двух направлениях: в отношении юридических и физических лиц.

В отношении юридических лиц на основании имеющихся у ФАС России полномочий возбуждается дело об административном правонарушении. Далее — по процедуре, регламентированной КоАП РФ (ст. 28.1, ст. 23.48), вплоть до наложения «оборотных» штрафов.

В отношении должностных (физических) лиц предусмотрено два варианта действий.

1. Если в их действиях содержатся признаки преступления, т.е. превышены пороги, указанные в ст. 178 УК РФ (ущерб более 1 млн руб., доход более 5 млн руб.), то, ввиду того что ФАС России не обладает полномочиями по возбуждению и рассмотрению уголовных дел, материалы в отношении этих лиц направляются в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел в следующем порядке:

- центральный аппарат ФАС России направляет материалы в Департамент экономической безопасности МВД России;

- территориальные органы — в подразделения экономической безопасности органов внутренних дел по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Органы внутренних дел в соответствии с их компетенцией рассматривают представленные материалы и далее по соответствующей процедуре ведут уголовное производство.

2. Если в результате нарушения законодательства о конкуренции причиненный ущерб или полученный виновными лицами доход установить невозможно либо этот ущерб или доход меньше пределов, указанных в УК РФ, либо правоохранительными органами вынесено решение об отказе в возбуждении уголовного дела, Федеральная антимонопольная служба направляет материалы на виновных должностных (физических) лиц в суд общей юрисдикции для привлечения их к административной ответственности.

Как уже отмечалось выше, факт нарушения антимонопольного законодательства устанавливается комиссией антимонопольного органа в порядке, предусмотренном гл. 9 Закона о защите конкуренции, и фиксируется в решении по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Вступление данного решения в силу является в соответствии с ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1–14.33 данного Кодекса, т.е. при отсутствии решения антимонопольного органа возбудить дело по данным статьям КоАП РФ невозможно.

Иная ситуация с порядком возбуждения и расследования уголовного дела, который регламентируется Уголовно-процессуальным Кодексом Российской Федерации, где о роли антимонопольных органов ничего не сказано. В данном случае возбудить уголовное дело по ст. 178 УК РФ можно, минуя ФАС России. Это важный вопрос, который ждет своего законодательного урегулирования.

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ (КАРТЕЛИ)

Несмотря на относительно короткий период существования административной ответственности за антиконкурентные соглашения (ст. 14.32 КоАП РФ вступила в силу в середине 2007 года), антимонопольными органами уже наработана обширная практика ее применения (см. рис. 3, рис. 4, таблицу).

Практику применения мер административной ответственности проанализируем на примере десяти дел, рассмотренных антимонопольными органами в 2008–2010 годах, по которым на начало 2011 года были взысканы максимальные штрафы.

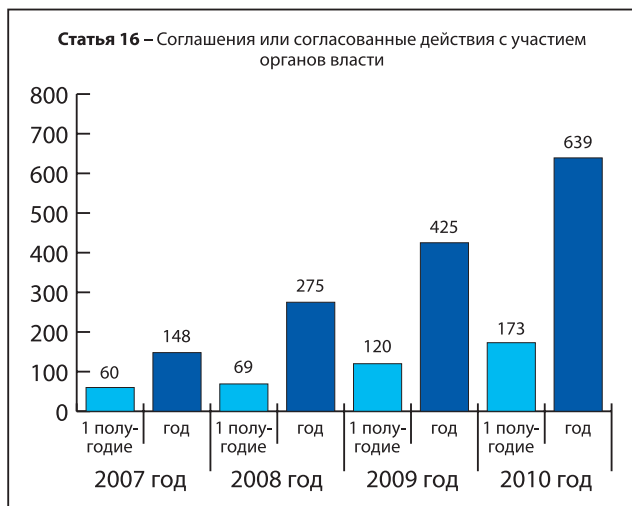


Рис. 3. Количество дел о нарушении статей 11, 16 Федерального закона «О защите конкуренции»

1. Ханты-Мансийское УФАС России — дело № 02-190/2009 (возбуждено в 2009 г.).

Краткое описание нарушения: совершение согласованных действий ЗАО Фирма «Центр внедрения «Протек», ООО «Фармос — Анна», которые привели к установлению и поддержанию цен на торгах на право заключения контракта на поставку лекарственных средств.

Административный штраф в размере **26 864 562,64 руб.** взыскан с ЗАО Фирма «Центр внедрения «Протек» 05.08.2010 г.

2. Тюменское УФАС России — дело № А 08/176 (возбуждено в 2008 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление согласованных действий ОАО «Газпромнефть-Тюмень», ООО «АЗС-Н1» и ООО «ЛУКОЙЛ-Уралнефтепродукт» на розничных рынках нефтепродуктов г. Тюмени и Тюменского р-на, которые привели к установлению (поддержанию) единых цен на нефтепродукты.

Административный штраф в размере **16 436 009,00 руб.** взыскан с ОАО «Газпромнефть-Тюмень» 09.03.2010 г.

3. Кемеровское УФАС России — дело № 190/03-АДМ-2009 (возбуждено в 2009 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление ЗАО «Газпромнефть-Кузбасс», ООО «Баррель», ООО «Компания Центр» согласованных действий на розничном рынке нефтепродуктов в географических границах муниципального образования «город Кемерово», которые привели к установлению (поддержанию) единых цен на автомобильный бензин и дизельное топливо.

Административный штраф в размере **10 375 143,00 руб.** взыскан с ЗАО «Газпромнефть-Кузбасс» 04.10.2010 г.

4. Тюменское УФАС России — дело № А 08/178 (возбуждено в 2008 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление ООО «ЛУКОЙЛ-Уралнефтепродукт», ОАО «Газпромнефть-Тюмень» и ООО «АЗС-Н1» согласованных действий на розничных рынках нефтепродуктов г. Тюмени и Тюменского р-на, которые привели к установлению (поддержанию) единых цен на нефтепродукты.

Административный штраф в размере **10 078 212,00 руб.** взыскан с ООО «ЛУКОЙЛ-Уралнефтепродукт» 31.05.2010 г.

5. Свердловское УФАС России — дело № 23 (возбуждено в 2008 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление согласованных действий ОАО «Екатеринбург нефтепродукт» с ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтепродукт» на АЗС, расположенных на территории г. Екатеринбурга, которые привели к установлению (поддержанию) единых цен на нефтепродукты (АИ-76(80), АИ-92, АИ-95(96), АИ-98, Д/Т).

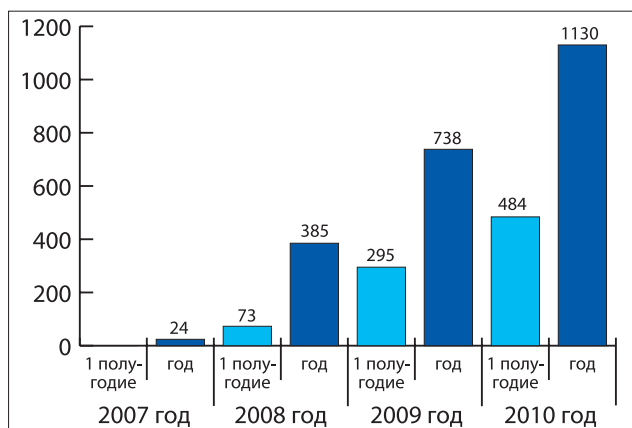


Рис. 4. Количество дел об административных правонарушениях — ст. 14.32 КоАП РФ

Штрафы, наложенные по ст. 14.32 КоАП РФ

Подразделение ФАС России	Сумма штрафа, руб.			
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Центральный аппарат	4 075 695	968 921 700	38 046 900	322 313 000
Территориальные органы	183 798	559 355 400	1 362 876 900	581 144 100
ИТОГО	4 259 493	1 528 277 100	1 400 923 800	903 457 100

Административный штраф в размере **6 114 017,72 руб.** взыскан с ОАО «Екатеринбург-нефтепродукт» 14.10.2009 г.

6. Бурятское УФАС России — дело № 02-04/40-2008 (возбуждено в 2008 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление согласованных действий ОАО «Бурятнефтепродукт», ООО «Уда-Ойл», ООО «Удэ-Ойл», ООО «Ангойл-Транзит», ИП А.И. Лебедевой на розничном рынке нефтепродуктов г. Улан-Удэ, которые привели к установлению (поддержанию) единых цен на нефтепродукты (АИ-80, АИ-92, АИ-95, Д/Т).

Административный штраф в размере **4 430 935,82 руб.** взыскан с ОАО «Бурятнефтепродукт» 18.11.2010 г.

7. Алтайское краевое УФАС России — дело № 77-АД(АМ)09-08 (возбуждено в 2008 г.), дело № 118-АД(АМ)08-09 (возбуждено в 2009 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление согласованных действий ОАО «НК «Роснефть-Алтайнефтепродукт», ОАО «Газпромнефть-Алтай», приведших к установлению розничных цен на ГСМ.

Административный штраф по делу № 77-АД(АМ)09-08 в размере **3 908 114,00 руб.** взыскан 24.12.2009 г., по делу № 118-АД(АМ)08-09 в размере **3 551 798,26 руб.** — 27.08.2010 г.

8. Саратовское УФАС России — дело № 8-09/03 (возбуждено в 2009 г.).

Краткое описание нарушения: заключение ООО «Росгосстрах-Поволжье» ограничивающего конкуренцию соглашения с ОАО «Промсвязьбанк», которое могло привести к экономически или технологически не обоснованному отказу от заключения договоров страхования с определенными страховыми организациями и к навязыванию заемщику невыгодных для него условий страхования.

Административный штраф в размере **3 902 130,00 руб.** взыскан с ООО «Росгосстрах-Поволжье» 17.06.2009 г.

9. Якутское УФАС России — дело № 02-143/08А (возбуждено в 2009 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление согласованных действий ООО НК «Сибойл», ООО ГК «Стройнефтетранс», ООО «Сервис-Ойл», ЗАО НК «Якол» по установлению и поддержанию цен на нефтепродукты (АИ-92, АИ-95, Д/Т) на локальном рынке реализации нефтепродуктов через АЗС на территории МО г. Якутск.

Административный штраф в размере **3 207 448,00 руб.** взыскан с ООО НК «Сибойл» 12.01.2011 г.

10. Амурское УФАС России — дело № А-244/2009 (возбуждено в 2009 г.).

Краткое описание нарушения: осуществление ОАО «Амурнефтепродукт», ООО «Таксан», ИП Шемендюк Н.А., ИП Гречко С.В., ИП Смирнов М.В. согласованных действий на рынке розничной реализации автомобильного и дизельного топлива в г. Зеи, направленных на установление, поддержание цен.

Административный штраф в размере **2 944 541,50 руб.** взыскан с ОАО «Амурнефтепродукт» 12.01.2011 г.

Что касается практики привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил справедливой конкуренции, в частности за картели, то ее формирование еще только начинается. При этом наблюдается тенденция, когда правоохранительные органы и суд, в чьей компетенции находятся вопросы квалификации преступных действий, идут по «проторенному пути», квалифицируя антиконкурентное поведение как мошенничество или, если в сговоре принимал участие чиновник, как должностное преступление. В качестве примера можно привести широко освещавшееся в прессе дело о сговоре на торгах с участием бывшего министра здравоохранения Ульяновской области.

Ленинский районный суд г. Ульяновска 24 декабря 2010 года признал виновным экс-министра здравоохранения Ульяновской области Федора Прокина в мошенничестве при покупке дорогостоящего медицинского оборудования. Расследование данного дела началось с решения Ульяновского управления Федеральной антимонопольной службы, которое выявило нарушения при проведении торгов на поставку медицинского оборудования, а затем направило все материалы по данному делу в правоохранительные

Что касается практики привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил справедливой конкуренции, в частности за картели, то ее формирование еще только начинается.

УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



органы. Уголовное дело по факту хищения бюджетных средств было возбуждено в ноябре 2008 года.

Генеральная прокуратура РФ установила, что в 2008 году органы исполнительной власти и местного самоуправления провели ряд конкурсов по закупке высокотехнологичного оборудования для медицинских учреждений. Общая стоимость приобретенной техники превысила 200 млн руб. Однако в процессе расследования удалось выяснить, что данные цифры были завышены практически вдвое. Таким образом, сумма ущерба, причиненного бюджету Ульяновской области, превысила 90 млн руб. Ответственными за организацию и проведение данных закупок являлся региональный министр, в сговоре с которым состояли руководители ряда коммерческих структур, участвовавших в торгах. Суд постановил, что победа в конкурсе одной из компаний стала результатом сговора. С целью победы в конкурсе нужной компании

(при завышенной цене контракта) было подменено техническое задание, изготовлены фиктивные документы и созданы фирмы-однодневки.

Ленинский районный суд г. Ульяновска признал Федора Прокина виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество с использованием служебного положения, совершенное группой лиц по предварительному сговору в особо крупном размере). Ему назначено наказание в виде 8 лет 6 месяцев лишения свободы в колонии общего режима со штрафом в размере 1 млн руб. Кроме того, он лишен права занимать должности на государственной службе на срок 3 года. Руководители коммерческих структур осуждены за мошенничество, совершенное в составе группы лиц в особо крупном размере (ч. 4 ст. 159 УК РФ). Суд приговорил их к 7 годам 6 месяцам и 7 годам 4 месяцам лишения свободы в колонии общего режима со штрафом в размере 900 и 800 тыс. руб. Кроме того, по приговору суда все осужденные обязаны возместить причиненный бюджетам Ульяновской области и г. Ульяновска ущерб в размере более 90 млн руб.

ПЕРСПЕКТИВЫ

Несмотря на большой прогресс, достигнутый в последние годы в деле формирования и практического применения норм об ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, еще очень многое в этом вопросе необходимо совершенствовать:

- требует решения вопрос о роли и месте антимонопольного органа в уголовном производстве;
- существует проблема с одновременным и справедливым применением норм об освобождении от административной и уголовной ответственности;
- необходимо уточнить порядок расчета оборотных штрафов, в том числе при сговорах на торгах.

Существует уверенность, что эти и другие проблемы в ближайшем будущем будут успешно решены, потому что главное уже произошло — в обществе сформировалось устойчивое негативное отношение к тем представителям бизнеса, кто стремится заработать, выходя за рамки справедливой конкуренции: вступая в сговоры или используя административный ресурс. И антимонопольные органы чувствуют эту общественную поддержку.

Кинев А. Ю.,
к.ю.н.,

начальник Управления
по борьбе с картелями
ФАС России

РЕКЛАМА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

Требования к рекламе финансовых услуг содержатся в статье 28 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»¹, которая устанавливает как общие требования, предъявляемые к рекламе любых финансовых услуг, так и требования к отдельным видам финансовых услуг.

ФИНАНСОВАЯ УСЛУГА. ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Чтобы определить, на рекламу каких услуг распространяются требования ст. 28 Федерального закона «О рекламе», необходимо установить понятие финансовой услуги. Стоит отметить, что в Федеральном законе «О рекламе» не содержится понятие финансовой услуги, однако данный термин раскрывается в п. 2 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции». Поскольку в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 04.03.1997 № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18.07.1995 № 108-ФЗ «О рекламе»² законодательство о рекламе является составной частью антимонопольного законодательства, для положений Федерального закона «О рекламе» возможно применение понятий и терминов, установленных в Федеральном законе «О защите конкуренции».

Согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ под финансовой услугой понимается банковская услуга, страховая услуга, услуга на рынке ценных бумаг, услуга по договору лизинга, а также услуга, оказываемая финансовой организацией и связанная с привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц. Таким образом, в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» под понятие «финансовая услуга» подпадают конкретные услуги, прямо указанные в данном определении, а также иные услуги, связанные с привлечением, размещением денежных средств, но только в случае, если они оказываются финансовой организацией.

Перечень финансовых организаций содержится в п. 6 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» и является закрытым. Кроме того, в нем отсутствуют такие организации, как потребительский жилищный, жилищно-строительный кооператив и жилищный накопительный кооператив. Однако в ст. 28 Федерального закона «О рекламе» — «Реклама финансовых услуг» — содержатся требования, предъявляемые к рекламе деятельности,

связанной с привлечением денежных средств физических лиц для строительства жилья на основании договора участия в долевом строительстве, а также к рекламе таких организаций, как жилищные, жилищно-строительные кооперативы, жилищные накопительные кооперативы.

Учитывая, что Федеральный закон «О рекламе» является нормативным актом, содержащим нормы, специальные по отношению к положениям антимонопольного законодательства, в сфере рекламы нормы Федерального закона «О рекламе» имеют приоритет по отношению к нормам Федерального закона «О защите конкуренции». Соответственно, из анализа положений ст. 28 Федерального закона «О рекламе» следует, что в Федеральном законе «О рекламе» под финансовой услугой понимаются не только услуги, прямо указанные в Федеральном законе «О защите конкуренции», но и другие услуги, связанные с привлечением денежных средств иных лиц. То есть, *Федеральный закон «О рекламе» закрепляет более широкое понятие финансовой услуги, чем Федеральный закон «О защите конкуренции»*. Следовательно, если деятельность хозяйствующих субъектов связана с привлечением и использованием средств юридических и физических лиц (в том числе займы, ссуды), то такая деятельность подпадает под понятие финансовой услуги и является финансовой услугой независимо от регистрации таких субъектов в качестве финансовой организации и наличия у них соответствующей лицензии.

ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОНА «О РЕКЛАМЕ»

Среди требований ст. 28 Федерального закона «О рекламе» стоит особым образом выделить следующие:

- положение части 1, устанавливающее обязанность указывать в рекламе финансовой услуги наименование лица, оказывающего данную услугу;
- положения частей 2 и 3, направленные на указание в рекламе финансовых услуг всех условий, влияющих на стоимость рекламируемой услуги, при указании хотя бы одного из таких условий.

Рассмотрим их более подробно.

¹ СЗ РФ, 2006, № 12, ст. 1232.

² СЗ РФ, 1995, № 30, ст. 2864.

³ СЗ РФ, 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.

В соответствии с ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О рекламе» реклама любых финансовых услуг должна содержать наименование или имя лица, оказывающего эти услуги. Для юридического лица — это наименование, для индивидуального предпринимателя — фамилия, имя, отчество. Очевидно, что данная норма направлена на то, чтобы потребитель мог получить необходимую информацию, кто именно оказывает ту услугу, которая рекламируется, и, соответственно, при ненадлежащем качестве услуги иметь возможность предъявить данному лицу претензии.

Согласно п. 1 ст. 19 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем, включающим фамилию и собственно имя, а также отчество, если иное не вытекает из закона или национального обычая. Соответственно и в рекламе финансовых услуг, в случае если они оказываются гражданином-индивидуальным предпринимателем, Закон требует указывать его фамилию, имя, отчество.

Согласно п. 1 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму. Наименования некоммерческих организаций, а в предусмотренных законом случаях наименования коммерческих организаций должны содержать указание на характер деятельности юридического лица. Таким образом, положения ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О рекламе» предусматривают отображение в рекламе финансовой услуги не коммерческого обозначения лица, под которым оно известно на рынке, а его наименования, включающего в себя организационно-правовую форму. *Без указания организационно-правовой формы юридического лица реклама будет нарушать требования ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О рекламе».*

Пункт 2 ч. 2 ст. 28 Федерального закона «О рекламе» предусматривает, что реклама финансовых услуг не должна умалчивать об иных условиях оказания соответствующих услуг, влияющих на сумму доходов, которые получают воспользовавшиеся услугами лица, или на сумму расходов, которую понесут воспользовавшиеся услугами лица, если в рекламе сообщается хотя бы одно из таких условий.

В соответствии с ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О рекламе», если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита, пользованием им и погашением кредита, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость, такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие фактическую стоимость кредита для заемщика и влияющие на нее.

Нормы данных частей сходны между собой и различаются только тем, что положения п. 2 ч. 2 ст. 28 Федерального закона «О рекламе» являются общей нормой, содержащей требования к рекламе

любых финансовых услуг, а часть 3 конкретизирует данные требования исключительно к рекламе услуг по кредитованию.

ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ

Данные нормы рассматривались 04.10.2007 г. на совместном заседании Экспертного совета по применению законодательства о рекламе и секции по рынку банковских услуг Экспертного совета по защите конкуренции на рынке финансовых услуг при ФАС России. По его итогам в Протоколе совместного заседания была изложена позиция, на основе которой сформировалась административная и судебная практика по данному вопросу.

В частности, было сформулировано, что стоимость кредита составляет сумма вознаграждения, которая должна быть уплачена заемщиком кредитору в рамках заключенного договора, по которому осуществлено предоставление кредита, и включает в себя проценты за кредит, а также все иные платежи, взимаемые в рамках кредитного договора в связи с предоставлением кредита (платежи за открытие счета, ежемесячные фиксированные платежи за обслуживание счета, платежи, связанные с получением суммы кредита наличными, и другие платежи, обусловленные выдачей кредита и процессом его возврата).

Если в рекламе кредитов процентная ставка (включая дополнительные платежи и комиссии) меняет свое значение при размещенных в рекламе сумме или сроке, то в рекламе должны быть указаны также все остальные величины суммы или срока (минимальная, максимальная и промежуточные) по рекламируемому кредиту, а также все остальные условия договора, при которых применяются все указанные пороговые значения суммы или срока, включая все величины процентной ставки по кредиту. При этом отмечалось, что размер и способ доведения до потребителей условий кредита в рекламе должен быть таким, чтобы условия воспринимались обычным человеком обычным образом (то есть без использования вспомогательных технических средств и в течение времени, в которое возможно восприятие информации), если одно из условий, влияющих на стоимость кредита, воспринимается потребителями указанным образом.

В настоящее время можно говорить об уже устоявшейся практике по вопросу оценки рекламы финансовых услуг. Окончательно правовая позиция сформировалась после принятия 31.03.2009 г. Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации постановления № 15340/08 по делу № А73-4483/2008-90АП и постановления № 15275/08 по делу № А73-4482/2008-90АП.

В данных судебных актах суд отметил, что информация о возможности уточнить подробности о рекламируемой банковской услуге не заменяет

публикации существенных сведений, отсутствие которых способно ввести потребителя в заблуждение относительно рекламируемого продукта. Поскольку распространенная обществом реклама банковской услуги (вклад/кредит) направлена на формирование у потребителей желания ею воспользоваться, то существенной является не только информация, привлекательная для потребителя, но и информация, способная обмануть ожидания, сформированные у потребителей такой рекламой. *Отсутствие в рекламе какой-либо существенной части сведений о рекламируемой услуге приводит к искажению смысла рекламы и способствует введению в заблуждение потребителей*, имеющих намерение воспользоваться рекламируемой услугой. Таким образом, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации сформулировал основные подходы к оценке рекламы финансовых услуг, подтвердив ранее выраженную позицию антимонопольных органов.

Вместе с тем, в настоящее время широко распространена практика, когда сведения о преимуществах объекта рекламирования, в том числе о наиболее интересных условиях оказания услуг, выделяются на фоне остальной информации — более крупным шрифтом или другим способом. Информация же об иных, менее привлекательных, условиях доводится до потребителя мелким (нечитаемым) либо нечетким шрифтом, а также неконтрастным цветом, не выделяющимся на цветовом фоне. При рекламе на телевидении довольно часто рекламодателем озвучиваются лишь преимущества товара, а уточняющие сведения включены в видеоряд рекламного ролика текстом с мелким шрифтом. Таким образом осознанно затрудняется возможность восприятия нежелательных сведений потребителем.

Представляется, что при оценке подобной рекламы следует учитывать то, что исходя из понятия рекламы она предназначена для распространения среди неопределенного круга лиц, в связи с чем вся информация, включая обязательные к указанию сведения, должна быть доступна для потребителей при ознакомлении с рекламой без специальных усилий и применения специальных средств. То обстоятельство, что нормами Федерального закона «О рекламе» не установлен размер шрифта, не свидетельствует о том, что размер шрифта может быть любым, поскольку, как следует из положений ст. 5 Федерального закона «О рекламе», реклама обязана быть добросовестной и достоверной и не должна вводить в заблуждение потребителей. Поэтому в случае, когда условия, являющиеся существенной информацией для потребителей, отсутствие которой способно обмануть их ожидания, сформированные рекламой, формально присутствовали в рекламе, однако форма представления сведений такова, что данная информация не может быть воспринята потребителями, следует признавать,

что данные сведения не были доведены до неопределенного круга лиц надлежащим образом. Это значит, что потребитель фактически не получил предусмотренную законом информацию и вводится в заблуждение относительно предлагаемой услуги.

При оценке рекламы следует учитывать и совокупность таких особенностей ее размещения, как месторасположение возле проезжей части дороги, ограниченное время считывания информации для потребителей, фактический размер шрифта, которым написаны существенные условия оказания услуги по сравнению со шрифтом основной привлекательной информации об услуге, высоту расположения текста. На возможность восприятия информации могут также влиять иные факторы, ухудшающие зрительное восприятие: изменение освещенности, цвет надписи или фона, снижающий контраст, угол зрения.

Таким образом, следует исходить из того, что в случае изложения в рекламе существенных для восприятия объекта рекламирования сведений нечитаемым шрифтом, налицо признаки нарушения Федерального закона «О рекламе», поскольку, несмотря на формальное указание в рекламе сведений, обязательных к размещению, фактически данные сведения не воспринимаются (отсутствуют).

Для целей устранения возможности подобного злоупотребления со стороны субъектов рекламного рынка ФАС России в настоящее время разрабатывает проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе». Предлагается закрепить положение о том, что если реклама финансовой услуги содержит хотя бы одно условие, влияющее на ее стоимость, то она должна содержать все остальные условия, определяющие фактическую стоимость данной услуги для потребителя и влияющие на нее, при этом все условия следует выполнять идентичным способом передачи, в частности, шрифтом одинакового размера.

Если данное изменение станет законом, то либо реклама будет носить «имиджевый характер», т.е. в ней не будут приводиться условия предоставления финансовой услуги, либо такие условия будут приводиться единообразным способом — единым размером шрифта, одним образом (устно или письменно). Предлагаемые изменения являются естественным продолжением тех формальных норм, которые содержатся в настоящее время в Федеральном законе «О рекламе» в отношении рекламы финансовых услуг, и будут способствовать предупреждению введения потребителей в заблуждение рекламными предложениями.

Никитина Т. Е.,
заместитель начальника
Управления контроля рекламы
и недобросовестной конкуренции
ФАС России

МЕЛКИЙ ШРИФТ В РЕКЛАМЕ: ПРОБЛЕМА ДОКАЗЫВАНИЯ

Ивановское УФАС России¹ начало рассматривать дела о «мелком шрифте» в рекламе банковских услуг практически с даты принятия Федерального закона № 38-ФЗ от 13.03.2006 «О рекламе»². Дела возбуждались только по наружной рекламе и рекламе на ТВ.

С самого начала рассмотрения данной категории дел (как при рассмотрении Комиссией Управления, так и при обжаловании решений, предписаний и постановлений о привлечении к административной ответственности в судах) у Управления стали возникать проблемы с доказыванием следующих фактов:

- шрифт, которым исполнена существенная информация о рекламируемом товаре, является мелким;
- в полном объеме рекламная информация в силу своей нечитаемости (опять же в полном объеме) не доступна потребителям такой рекламы;
- с учетом данных обстоятельств и положений ч. 7 ст. 5 и п. 2 ч. 2 ст. 28 Закона о рекламе наружная реклама банковской услуги и реклама, размещенная на ТВ, не отвечает требованиям закона.

Ситуация осложнялась тем, что в Законе о рекламе не сказано ни слова ни о шрифте, ни тем более о его размере. Управление осознавало, что использование в наружной рекламе и рекламе на ТВ сначала банковских услуг, а затем и услуг сотовых операторов такого визуального приема, как подача существенной информации разным шрифтом и цветом с выделением только привлекательных для потребителя условий, является по сути нарушением Закона о рекламе. Чтобы взять ситуацию под контроль, Управление стало последовательно, от дела к делу, нарабатывать свою доказательную базу данной категории дел.

Управление исходило из следующих факторов.

1. Выделение крупным (читаемым) шрифтом наиболее привлекательных для потенциальных потребителей условий рекламируемого товара (как правило, для банковского вклада это максимальная процентная ставка) и выполнение мелким (нечитаемым) шрифтом иных существенных условий не позволяют воспринимать указанные сведения, поэтому не могут расцениваться как их наличие.

¹ Далее — Управление.

² Далее — Закон о рекламе.

В законе о рекламе не сказано ни слова ни о шрифте, ни тем более о его размере. Чтобы взять ситуацию под контроль, Управление стало последовательно, от дела к делу, нарабатывать свою доказательную базу данной категории дел.

2. Рассматриваемая реклама является наружной. Следовательно, она направлена на импульсивное восприятие информации потребителями (относительно быстрое и четкое восприятие предлагаемой информации, а также ее понимание и уяснение без совершения действий, направленных на специальное длительное сосредоточение внимания для получения описанного эффекта).
3. Использование рекламодателем такого визуального приема, как разный размер шрифта публикуемой информации, когда размер букв и цифр крупного шрифта во много раз превышает размер букв и цифр мелкого, вводит в заблуждение потребителя относительно рекламируемого товара. Информация подается неодинаково, по-этому искажается смысл сведений, размещаемых крупным шрифтом, так как уточнения, указанные мелким шрифтом, тяжело воспринимаются потребителями рекламы или не воспринимаются вовсе.
4. То обстоятельство, что в Законе о рекламе не прописан размер шрифта, не свидетельствует о том, что он может быть любым, поскольку, как следует из положений ст. 5 Закона о рекламе, реклама обязана быть добросовестной и достоверной и не должна вводить в заблуждение потребителя.



На июль 2011 года Управлением рассмотрено более 20 дел категории о нарушениях законодательства о рекламе. Вынесено столько же постановлений о привлечении к административной ответственности по ст. 14.3 КоАП РФ.

5. Использованный в рекламном тексте шрифт своим размером должен обеспечивать восприятие потребителем всего содержания рекламной надписи, не требовать дополнительных усилий по разглядыванию какой-либо ее части. Управление провело расчеты восприятия информации, выполненной различным шрифтом, а также расчет размера шрифта, которым выполнен текст рекламы, в соответствии с формулой, предоставленной Федеральным государственным учреждением «Межотраслевой научно-технический комплекс «Микрохирургия глаза» им. академика С.Н. Федорова». Управление фактически установило, что имеют место различные условия восприятия основного текста. Тем самым доводы антимонопольного органа об использовании в рекламе визуального приема, связанного с неодинаковой подачей информации, которая может ввести в заблуждение потребителей относительно условий оказания услуги, полностью подтвердились.
6. Рассматриваемая реклама нарушает требования ч. 7 ст. 5 и п. 2 ч. 2 ст. 28 Закона о рекламе и в силу п. 4 ст. 3 Закона о рекламе является ненадлежащей.

Таким образом, совокупность обстоятельств, связанных со способом размещения рекламы (наружная реклама и реклама на ТВ), местом расположения наружной рекламы (над или у проезжей части), высотой размещения наружной рекламы (не на уровне глаз потребителя), временем считывания рекламной информации (несколько секунд для рекламы на ТВ) и соотношением размера шрифта, использованного при описании привлекательных для потребителя условий и иных существенных условий рекламируемого товара, позволяет Управлению утверждать, что потребитель не имеет возможности понять и уяснить с равной степенью



концентрации внимания всю совокупность информации, изложенной в рекламе.

В результате Управлением был сделан вывод, что в рассматриваемой рекламе отражены только привлекательные для потенциального потребителя рекламы условия. Фактически условия, являющиеся существенной информацией для потребителей, способной обмануть их ожидания, сформированные рекламой, присутствовали, однако форма представления сведений такова, что они не воспринимаются потребителями.

В своих решениях Управление ссылалось на Протокол № 16 Экспертного совета ФАС по применению законодательства о рекламе и секции по рынку банковских услуг. Согласно данному документу размер и способ доведения до потребителей сведений должен быть таким, чтобы условия воспринимались обычным человеком обычным образом (т.е. без использования вспомогательных технических средств и в течение времени, позволяющего воспринять информацию), если одно из условий, влияющих на сумму дохода, воспринимается потребителями указанным образом.

На июль 2011 года Управлением рассмотрено более 20 дел категории о нарушениях законодательства о рекламе (ответчики: ООО ИКБ «Сов-комбанк», ЗАО «Банк Русский Стандарт», ОАО НБ «ТРАСТ», ОАО АКБ «Инвестторгбанк», ОАО «МегаФон», ОАО «ВымпелКом» и др.). Вынесено столько же

постановлений о привлечении к административной ответственности по ст. 14.3 КоАП РФ. Обжаловано в судах порядка 25% решений Управления и порядка 35% постановлений о привлечении к административной ответственности.

Первое обжалование решения Управления (от 2007 г.) было успешно защищено в арбитражных судах³. С тех пор Управление ни разу не проигрывало дела по «мелкому шрифту»: нам удавалось отстоять решения как по рекламе, в которой часть существенной информации выполнена мелким шрифтом, а часть существенной информации отсутствует⁴, так и по рекламе, в которой присутствует вся существенная информация, но часть ее выполнена мелким шрифтом⁵. Каждый раз, когда принималось решение по данной категории дел, Комиссия слышала от ответчиков, что законодательством не определены ни размер шрифта, ни какие-либо иные условия относительно его размера, а выводы Управления о нечитаемости текста рекламы основаны на субъективном визуальном восприятии членов Комиссии Управления. Однако Комиссия, понимая всю субъективность своего решения, руководствовалась сложившейся пятилетней практикой, в том числе, судебной (первой, апелляционной и кассационной инстанций).

10.03.2011 г. Управление возбудило дело в отношении ОАО «Банк Москвы» по признакам нарушения ч. 7 ст. 5 и п. 2 ч. 2 ст. 28 Закона о рекламе. Рассматриваемая реклама финансовой услуги (вклада) «Вклады 10%* Зима — время копить! Банк Москвы — Банк Вам в помощь» размещалась с помощью рекламной конструкции (баннера), расположенного вдоль оживленной магистрали в г. Иваново. Ответчик нарушение не признал, представив Комиссии стандартный набор доводов об отсутствии нарушения. Необходимо отметить, что в данной рекламе присутствовали все существенные условия рекламируемого вклада. 30.03.2011 г. Комиссия Управления вынесла решение о признании данной рекламы ненадлежащей. Предписание не выдавалось в связи с прекращением распространения рекламы. ОАО «Банк Москвы» было привлечено к административной ответственности по ст. 14.3 КоАП РФ. Общество обжаловало постановление о наложении штрафа в Арбитражный суд Ивановской области и суд... отменил постановление Управления! В обоснование своего решения суд указал на недоказанность Управлением нечитаемости части существенной информации в рекламе. То есть пять предыдущих лет Управление при аналогичных обстоятельствах доказывало нечитаемость текста рекламы, а на шестой год растеряло свои навыки...

³ Постановление ФАС Волго-Вятского экономического района от 09.09.2009 № А17-717/2009.

⁴ Постановление ФАС Волго-Вятского экономического района от 13.10.2010 № А17-99/2010.

⁵ Постановление ФАС Волго-Вятского экономического района от 09.09.2009 № А17-717/2009.



В процессе подготовки апелляционной жалобы Управление запросило у территориальных органов ФАС России практику рассмотрения судами аналогичных дел и никакого единообразия в ней не усмотрела. В большинстве случаев (особенно когда в рекламе отсутствует часть существенной для потребителя информации) суды поддерживают позицию антимонопольных органов⁶, но имеется и противоположная практика⁷.

Учитывая отсутствие единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм Закона о рекламе, Управление намеревается отстаивать свое решение, используя все предоставленные действующим законодательством возможности. Однако есть и более правильный путь решения обозначенной проблемы — внесение соответствующих изменений в Закон о рекламе. В противном случае, учитывая отсутствие регламентации в действующем законодательстве указанной проблемы, мнение не только антимонопольных органов, но и судов всегда будет субъективным.

Для урегулирования сложившихся отношений необходимо дополнить ст. 5 положением о том, что вся существенная информация о рекламируемом товаре, условиях его приобретения или использования должна быть выполнена шрифтом единого размера. В этом случае рекламодатели вынуждены будут указывать всю информацию крупным (читаемым) шрифтом или вообще откажутся от упоминания в рекламе существенной информации, что упростит работу антимонопольных органов в данной сфере.

Михеева Т. А.,
заместитель руководителя
Ивановского УФАС России

⁶ Постановление ФАС Волго-Вятского экономического района от 16.09.2010 № А28-214/2010, Постановление ФАС Северо-Кавказского федерального округа от 20.08.2010 № А63-14565/2009, Постановление ФАС Московского округа от 26.07.2010 № А40-95999/09-152-713.

⁷ Постановление ФАС Волго-Вятского экономического района от 28.05.2010 № А28-197/2010.

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 3

№ 2 2011

Статья «Рынок платных образовательных услуг высшего профессионального образования в сфере здравоохранения» подготовлена начальником отдела образования, культуры, науки, спорта и туризма Управления контроля социальной сферы и торговли ФАС России Золотухиной Ириной Александровной. В материале использованы данные исследования указанного рынка.

Игнорирование норм антимонопольного законодательства и принципов конкурентного развития стало неотъемлемой частью реформы ЖКХ. Правовые нюансы расследования подобных нарушений раскрыты в статье «Непредсказуемая сфера ЖКХ Воронежской области». Материал подготовлен при участии руководителя Управления ФАС России по Воронежской области Рохмистрова Владимира Васильевича, ведущего эксперта Управления Шамрая Владимира Владимировича, а также начальников информационно-аналитического отдела и отдела контроля органов власти Логошина Андрея Владимировича и Полухина Сергея Ивановича.

Вопросы защиты олимпийской и паралимпийской символики рассмотрены Оберемок Викторией Викторовной, заместителем руководителя Краснодарского УФАС России, начальником отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции в статье «Пресечение фактов незаконного использования олимпийской символики». Тему продолжил главный специалист-эксперт Управления контроля рекламы и недобросовестной конкуренции ФАС России Гаврилов Денис Александрович в материале «Сочи-2014. Вопросы защиты олимпийской символики».

Правовая природа картелей, консорциумов, пулов на примере стран Латинской Америки раскрыта в одноименной статье Беликовой Ксении Михайловны, к.ю.н., доцента кафедры гражданского и трудового права Российского университета дружбы народов. Автор предлагает читателю познакомиться с особенностями латиноамериканского права, подчеркивая, что проблемы антимонопольного регулирования и реагирования, с которыми сталкиваются соответствующие ведомства стран, расположенных в далекой от нас части света, актуальны и для России.

РЫНОК ПЛАТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В соответствии с планом работы ФАС России по исследованию рынков в период за 2010 г. и первую половину 2011 г. проведено исследование рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования по подготовке специалистов в сфере здравоохранения. В том числе, в части предоставления услуги по подготовке специалистов по специальности «Медико-профилактическое дело».

По результатам проведенного исследования для территориальных органов были подготовлены Методические рекомендации по анализу рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования. Целью опубликования статьи является ознакомление с материалами проведенных исследований.

Методология исследования рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования базируется на принципах, изложенных ведущим экспертом информационно-аналитического отдела Аналитического управления ФАС России, к.э.н., заслуженным экономистом Российской Федерации Фоминой И.М. в статье «Методические вопросы анализа рынка образовательных услуг», опубликованной в предыдущем номере журнала.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Необходимость исследования рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования обусловлена, прежде всего, тем, что на этом рынке отмечены случаи необоснованного повышения стоимости обучения после заключения договора о предоставлении образовательной услуги. В отсутствие методики изучения указанного рынка не представлялось возможным применить нормы антимонопольного законодательства к тем вузам, в отношении которых поступали заявления о признаках нарушения антимонопольного законодательства.

Исследование рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования осуществлялось в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции

на товарном рынке, утвержденном приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220¹.

При проведении анализа состояния конкурентной среды на рынке платных образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования использовались следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²;
- Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»³;
- Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;
- Положение о государственной аккредитации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 21.03.2011 № 184;
- Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2011 № 174;
- приказ Министерства образования Российской Федерации от 28.07.2003 № 3177 «Об утверждении Примерной формы договора на оказание платных образовательных услуг в сфере профессионального образования»;
- приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.01.2005 № 4 «Об утверждении перечня направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования»⁴;

¹ Далее — Порядок проведения анализа.

² Далее — Закон о защите конкуренции.

³ Далее — Закон об образовании.

⁴ Далее — приказ Минобрнауки № 4.

- Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002), принятый и введенный в действие приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст.

В качестве **временного интервала** исследования рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования целесообразно брать учебный год, в течение которого учебным заведением совершены действия, указывающие на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, а также предыдущий к нему учебный год.

Хозяйствующими субъектами, действующими на рынке оказания платных образовательных услуг высшего профессионального образования, являются образовательные учреждения высшего профессионального образования, филиалы высших учебных заведений — юридические лица, имеющие лицензию на реализацию соответствующих образовательных программ высшего профессионального образования и постоянно оказывающие платные образовательные услуги потребителям: университеты, академии, институты. Высшие учебные заведения представляют собой государственные и негосударственные образовательные организации, создаваемые в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

Высшие учебные заведения и их филиалы являются хозяйствующими субъектами на рынке образовательных услуг, т.к. в соответствии с определяющим их деятельность законодательством вправе осуществлять деятельность, приносящую доход. Данное право реализуется в уставных документах высшего учебного заведения.

В связи с тем, что характеристика получаемых знаний и опыта (качество получаемого образования) не являлась предметом исследования, исследование осуществляется на рынках образовательных услуг, оказываемых аккредитованными вузами.

При проведении анализа рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования перечень вузов, в которых оказываются исследуемые образовательные услуги, определяется по базе данных Рособнадзора (раздел «Реестр аккредитованных высших учебных заведений» http://www.nica.ru/dictionary/accr_reestr_vuz/).

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОДУКТОВЫХ ГРАНИЦ РЫНКОВ

Перечень направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования утвержден приказом Минобрнауки № 4. В соответствии с указанным перечнем в Российской Федерации утверждено 689 направлений подготовки (специальностей).

Образовательные услуги, обращающиеся на рассматриваемых рынках, обеспечивают:

- уровень образования: бакалавриат, подготовка специалиста, магистратура;
- направление подготовки.

Образовательные услуги могут быть получены по очной, очно-заочной и заочной формам обучения. Учитывая, что образовательные услуги очно-заочной и заочной форм существенно отличаются от очной по стоимости и географическим границам, образовательные услуги указанных форм обучения представляют собой самостоятельные рынки услуг образования с несколько иной методологией изучения.

Определение товара производится исходя из:

1) условий договора между вузом и студентом, предметом которого является оказание вузом возмездных образовательных услуг студенту по выбранной образовательной программе, в результате освоения которой потребителю (студенту) выдается документ о соответствующем уровне образования и квалификации (диплом специалиста);

2) документов, подтверждающих наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. Лицензией определяются образовательные программы для соответствующих уровней высшего профессионального образования и направления подготовки (специальности);

3) документов, подтверждающих наличие свидетельства о государственной аккредитации, устанавливающих государственный статус вуза;

4) нормативных актов, регулирующих деятельность в сфере высшего профессионального образования, в том числе приказа Минобрнауки № 4;

5) общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002), утверждающего перечень видов экономической деятельности, в том числе в сфере высшего профессионального образования (80.30.11).

Определение взаимозаменяемых товаров в соответствии со ст. 4 Закона о защите конкуренции основывается на фактической замене товаров приобретателем или готовности приобретателя заменить один товар другим при потреблении, учитывая их функциональное назначение, применение, качественные и технические характеристики, цену и другие параметры. Поскольку в процессе обучения ничтожно малое количество студентов меняет профиль специальности и (или) вуз, **услугу по обучению каждой конкретной специальности следует считать невзаимозаменяемой.**

Если образовательные услуги одного вида в различных вузах различаются по характеристике получаемых знаний и (или) опыта и (или) по стоимости более чем на 10%, то такая услуга должна

быть выделена в самостоятельный рынок. При этом стоимость обучения для студентов, прибывших в вуз из других регионов, включает в себя плату за обучение, транспортные расходы, стоимость аренды жилья и потребительской корзины в рассматриваемом регионе.

В результате проведенного ФАС России исследования выявлено, что транспортные расходы на проезд студента к месту обучения, как правило, не превышают 3% платы за обучение. В этой связи было предложено данную составляющую в расчет не принимать.

Ввиду того, что размер стоимости потребительской корзины в рассматриваемом регионе незначительно отличается от величины потребительской корзины в месте постоянного проживания студента, предлагается данную составляющую в расчет также не принимать.

Стоимость аренды жилья в рассматриваемом регионе предлагается исчислять применительно к стоимости койко-места в студенческом общежитии, которая, как правило, составляет менее 10% платы за обучение. Вместе с тем, в отдельных вузах плата за проживание в общежитии для студентов, обучающихся за счет бюджетных средств, и для студентов, обучающихся на платной основе, может отличаться в несколько раз. Если в результате анализа конкретного рынка образовательных услуг выявлено, что стоимость проживания для обучающихся на платной основе превышает 10% платы за обучение, целесообразно ценовой диапазон продуктовой границы рассматриваемого рынка определять в виде суммы платы за обучение и стоимости койко-места в общежитии.

Согласно Порядку проведения анализа товары не относятся к взаимозаменяемым, если в связи с заменой приобретатель несет значительные издержки, превышающие, как правило, 10% от цены товара. Анализ цен на образовательные услуги по подготовке специалистов конкретной специальности показал, что они могут отличаться в 4–5 раз. Так, подготовка специалистов по специальности «Стоматология» осуществляется в ценовом диапазоне 220 000–975 000 руб. Таким образом, с учетом 10%-го стоимостного порога в рамках одной специальности существует 11 рынков образовательных услуг по подготовке стоматологов, различающихся по стоимости обучения.

Исследование рынка платных образовательных услуг проводилось в два этапа. Первоначально, в связи с большим количеством специальностей (689 специальностей), был определен для исследования рынок платных образовательных услуг высшего профессионального образования в части подготовки специалистов по разделу «Здравоохранение» — всего 9 специальностей.

Продуктовые границы товарного рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования в сфере здравоохранения

Код специальности	Специальность	Количество продуктовых границ товарного рынка
60101	Лечебное дело	13
60103	Педиатрия	10
60104	Медико-профилактическое дело	7
60105	Стоматология	11
60108	Фармация	10
60109	Сестринское дело	6
60112	Медицинская биохимия	2
60113	Медицинская биофизика	1
60114	Медицинская кибернетика	1
Всего		61

В ходе проведения исследования установлено, что образовательные услуги на исследуемых рынках предоставляет 91 вуз. ФАС России направил в них запросы информации, в том числе, о стоимости обучения по каждой из исследуемых специальностей.

Анализ представленной вузами информации показал, что количество продуктовых границ образовательных услуг по подготовке специалистов по специальностям раздела «Здравоохранение» с учетом 10%-ных ценовых диапазонов **составляет 61 продуктовую границу**. Результаты представлены в таблице.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ГРАНИЦ РЫНКОВ

Для каждого вида образовательной услуги, являющейся товаром, имеются свои географические границы рынка.

Географические границы рынка определяются исходя из фактических данных о месте предоставления образовательной услуги по конкретной специальности, т.е. о местоположении вуза и месте постоянного проживания студентов этого вуза (месте регистрации).

Географические границы рынка рассматриваются со стороны спроса и со стороны предложения. Для определения географических границ рынка обычно исследуется экономическая возможность покупателей приобретать товар на соответствующей территории и возможность продавца поставлять товар на эту территорию.

Рис. 1. Информация, предоставляемая вузами для определения продуктовых и географических границ рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования

Регион (субъект Российской Федерации)				
Наименование вуза				
Вид образовательной услуги (специальность, уровень, форма обучения)				
Общее количество студентов, обучающихся на платной основе, всего по специальности, чел.	Наименование субъектов РФ, откуда прибыли студенты	Количество студентов по субъектам РФ, чел.	Процентное отношение к общему количеству студентов по специальности по субъектам РФ, %, $D = C \cdot 100 / A$	Стоимость образовательной программы (полный курс обучения), руб.
A	B	C	D	E

В случае анализа рынка образовательных услуг высшего профессионального образования при очной форме обучения продавец реализует товар в виде образовательной услуги исключительно в месте расположения вуза. Таким образом, для анализа географических границ данного рынка исследовалась только экономическая возможность покупателей приобретать товар на соответствующей территории.

При определении территорий, входящих в географические границы рынка, на которых действует вуз, осуществляющий подготовку специалиста соответствующего уровня образования (оказывающий образовательную услугу определенного вида), учитывалась территориальная структура контингента студентов этого вуза.

По каждой специальности определены категории студентов по территориальному признаку постоянного проживания:

- количество студентов, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, на которой находится вуз;
- количество студентов, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (посубъектно), за исключением проживающих в субъекте Российской Федерации — месте нахождения вуза.

Место постоянного проживания студентов определяется по анкетным и паспортным данным о месте регистрации.

Для целей исследования у вузов была запрошена следующая информация (по каждой из рассматриваемых специальностей):

- общее количество студентов, обучающихся на платной основе, всего по специальности;
- наименование субъектов РФ, откуда прибыли студенты;

- количество студентов по субъектам РФ;
- процентное отношение к общему количеству студентов по специальности по субъектам РФ;
- стоимость образовательной программы;
- стоимость образовательной программы за полный курс обучения в исследуемом периоде и в предыдущий к исследуемому периоду учебный год.

Вузам предлагалось заполнить форму, представленную на рис. 1.

Анализ полученных данных позволил рассчитать приток студентов в регион и отток студентов из региона по каждой рассматриваемой специальности. При этом существенным предположением при анализе рынков образовательных услуг является предположение о равнодоступности вузов, находящихся внутри региона, для студентов, проживающих в данном регионе.

В ходе исследования установлено, что предварительно можно определить:

- **региональный рынок I типа** — это рынок «своего региона», когда территория купли-продажи образовательной услуги одного или нескольких вузов ограничивается территорией региона, а процент притока студентов в «свой регион» и процент оттока студентов из «своего региона» не превышают 10% каждый;
- **региональный рынок II типа** — это рынок, который включает «свой регион», а также территории других регионов, из которых на обучение в данный вуз прибыло более 10% от общей численности обучающихся конкретной специальности. При этом отсутствуют вузы в других регионах, в которых обучалось бы более 10% от общей численности обучающихся конкретной специальности из рассматриваемого «своего региона»;

■ **межрегиональный рынок** — это рынок, включающий в себя два и более региона или части их, когда территории купли-продажи образовательной услуги объединены между собой потоками студентов, при этом процент притока студентов в «свой регион» и процент оттока студентов из «своего региона» по рассматриваемому виду образовательной услуги превышают 10% каждый.

В ходе проведения исследования выявлено, что количество **региональных рынков I типа** по подготовке специалистов по специальностям раздела «Здравоохранение» составляет **116**, а именно:

- «Медико-профилактическое дело» — 10;
- «Педиатрия» — 20;
- «Медицинская биофизика» — 0;
- «Медицинская биохимия» — 0;
- «Сестринское дело» — 6;
- «Фармация» — 20;
- «Стоматология» — 21;
- «Медицинская кибернетика» — 0;
- «Лечебное дело» — 39.

Количество **региональных рынков II типа** по подготовке специалистов по специальностям раздела «Здравоохранение» составляет **121**, а именно:

- «Медико-профилактическое дело» — 12;
- «Педиатрия» — 23;
- «Медицинская биофизика» — 1;
- «Медицинская биохимия» — 3;
- «Сестринское дело» — 5;
- «Фармация» — 20;
- «Стоматология» — 23;
- «Медицинская кибернетика» — 1;
- «Лечебное дело» — 33.

Межрегиональные рынки в ходе исследования не выявлены.

В связи с наличием столь большого количества рынков предоставления платных образовательных услуг высшего профессионального образования в части подготовки специалистов по специальностям раздела «Здравоохранение», потребовалось сузить поле исследования: для изучения были выбраны рынки по подготовке специалистов по одной из специальностей. В качестве образца проведен анализ рынка по подготовке специалистов по специальности «Медико-профилактическое дело».

В ходе анализа выявлено, что на рассматриваемом рынке осуществляют деятельность 22 образовательных учреждения высшего профессионального образования, имеющие лицензию на реализацию образовательных программ высшего профессионального образования, в том числе по специальности «Медико-профилактическое дело», и свидетельство о государственной

аккредитации. Ими постоянно оказываются платные образовательные услуги потребителям. В список входят:

1. ГОУ ВПО Алтайский медицинский университет;
2. ГОУ ВПО Астраханская государственная медицинская академия;
3. ГОУ ВПО Башкирский государственный медицинский университет;
4. ГОУ ВПО Воронежская государственная медицинская академия им. Н.Н. Бурденко;
5. ГОУ ВПО Владивостокский государственный медицинский университет;
6. ГОУ ВПО Дагестанская государственная медицинская академия;
7. ГОУ ВПО Иркутский государственный медицинский университет;
8. ГОУ ВПО Казанский государственный медицинский университет;
9. ГОУ ВПО Кемеровская государственная медицинская академия;
10. ГОУ ВПО Курский государственный медицинский университет;
11. ГОУ ВПО Московская медицинская академия им. И.М. Сеченова;
12. ГОУ ВПО Нижегородская государственная медицинская академия;
13. ГОУ ВПО Омская государственная медицинская академия;
14. ГОУ ВПО Оренбургская государственная медицинская академия;
15. ГОУ ВПО Рязанский государственный медицинский университет им. академика И.П. Павлова;
16. ГОУ ВПО Самарский государственный медицинский университет;
17. ГОУ ВПО Санкт-Петербургская медицинская академия им. И.И. Мечникова;
18. ГОУ ВПО Саратовский государственный медицинский университет им. В.И. Разумовского;
19. ГОУ ВПО Северный государственный медицинский университет (г. Архангельск);
20. ГОУ ВПО Северо-Осетинская государственная медицинская академия;
21. ГОУ ВПО Уральская государственная медицинская академия;
22. ГОУ ВПО Челябинская государственная медицинская академия.

Предварительное определение **продуктовых границ** рынков образовательных услуг высшего профессионального образования по подготовке специалистов по специальности «Медико-профилактическое дело» осуществлялось исходя из стоимости услуги ввиду того, что прочие параметры товара в целях настоящего исследования являются идентичными (общие условия договора, решение о предоставлении лицензии, свидетельство о государственной аккредитации, регулирующие деятельность нормативные правовые акты и т.д.).

В соответствии с 10%-ми ценовыми диапазонами стоимости данной услуги предварительно определено 7 продуктовых границ с учетом стоимости образовательных программ в конкретных вузах, **а именно, подготовка специалистов по указанной специальности по ценам:**

- 171 660–174 000 руб.;
- 204 000 руб.;
- 233 400–249 000 руб.;
- 264 000–282 600 руб.;
- 297 000–322 100 руб.;
- 348 000–355 000 руб.;
- 390 000 руб.

Таким образом, в соответствии с ценовыми диапазонами количество продуктовых границ образовательных услуг по подготовке специалистов по специальности «Медико–профилактическое дело» равно семи.

Географические границы товарных рынков по подготовке специалистов по специальности «Медико–профилактическое дело» устанавливаются в зависимости от ценового диапазона услуги, а также с учетом количества студентов, прибывших в регион и (или) убывших из региона для получения конкретной образовательной услуги к общему количеству студентов, получающих данную образовательную услугу (приток и отток студентов).

В результате анализа рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования в части подготовки специалистов специальности «Медико–профилактическое дело» определены:

- 1) региональные рынки I типа — **всего 10 рынков;**
- 2) региональные рынки II типа — **всего 12 рынков;**
- 3) межрегиональные рынки — **не выявлены.**

В качестве примера регионального рынка I типа рассмотрим рынок оказания образовательной услуги по подготовке специалистов по специальности «Медико–профилактическое дело», включающий регион Республика Северная Осетия.

На территории Республики осуществляется деятельность **ГОУ ВПО Северо–Осетинская государственная медицинская академия**, оказывающая рассматриваемую образовательную услугу в ценовом диапазоне от 171 660 до 174 000 руб.

Процентное соотношение студентов из региона Республика Северная Осетия к общему количеству студентов, обучающихся по специальности, составляет **91,67%**. Процентное соотношение студентов к общему количеству студентов, обучающихся по специальности, прибывших из Кабардино–Балкарской Республики, составило **8,33%** студентов. В ходе анализа не выявлены

регионы, из которых в Северо–Осетинскую государственную медицинскую академию прибыло более 10% обучающихся по специальности. Также не выявлены вузы в других регионах, в которых по специальности «Медико–профилактическое дело» обучалось бы более 10% студентов из Республики Северная Осетия к общему числу обучающихся по специальности, в том числе, в ценовом диапазоне от 171 660 до 174 000 руб. Таким образом:

- границами рассматриваемого рынка является Республика Северная Осетия;
- доля Северо–Осетинской государственной медицинской академии на рассматриваемом рынке составляет 100% — вуз занимает доминирующее положение на указанном рынке.

Рассмотрим пример регионального рынка II типа. В ценовом диапазоне 204 000 руб. плюс 10% указанную образовательную услугу оказывает один вуз — **ГОУ ВПО Иркутский государственный медицинский университет.**

Процентное соотношение студентов из региона Иркутская область к общему количеству студентов, обучающихся по специальности, составляет 63,94%. Процентное соотношение студентов к общему количеству студентов, обучающихся по специальности, прибывших из других регионов, составляет:

- **из Республики Бурятия — 18,06%;**
- из Республики Саха (Якутия) — 6,95%;
- из Забайкальского края — 6,95%;
- из Красноярского края — 2,78%;
- из Сахалинской области — 1,39%.

Таким образом, в ходе анализа выявлены регионы, из которых в Иркутский государственный медицинский университет прибыло более 10% обучающихся по специальности, а именно — Республика Бурятия.

Не выявлены вузы в других регионах, в которых по специальности «Медико–профилактическое дело» обучалось бы более 10% студентов из Иркутской области к общему числу обучающихся по специальности, в том числе, в ценовом диапазоне от 204 000 руб. плюс 10%.

Таким образом, Иркутский государственный медицинский университет осуществляет деятельность на территориях всех перечисленных выше субъектов Российской Федерации, но в целях определения доминирования на рынках имеет значение деятельность в Иркутской области и Республике Бурятия. Учитывая, что в Республике Бурятия отсутствуют вузы, оказывающие образовательные услуги по обучению специальности «Медико–профилактическое дело», а также отсутствуют вузы в других регионах, в которых данной специальности обучаются студенты из Иркутской

области (с учетом ценового диапазона в рассматриваемых продуктовых границах), доля Иркутского государственного медицинского университета на рассматриваемом рынке составляет 100%; вуз занимает доминирующее положение на указанном рынке.

Существуют региональные рынки II типа, которые при определенных условиях могли бы стать рынками межрегиональными. Приведем следующий пример.

В ГОУ ВПО Воронежская государственная медицинская академия им. Н.Н. Бурденко процентное соотношение студентов из Воронежской области к общему количеству студентов, обучающихся по специальности, составляет 51,23%. Процентное соотношение студентов к общему количеству студентов, обучающихся по специальности, прибывших из других регионов, составляет:

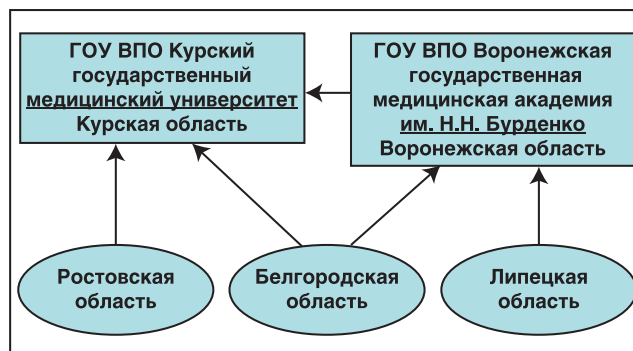
- из Белгородской области — 10,25%;
- из Липецкой области — 17,62%;
- из Тамбовской области — 2,05%;
- из Республики Коми — 0,41%;
- из Брянской области — 0,82%;
- из Чеченской республики — 0,41%;
- из Белгородской области — 10,25%;
- из Карачаево-Черкесской Республики — 0,82%;
- из Тамбовской области — 7,38%;
- из Республики Дагестан — 1,23%;
- из Красноярского края — 3,28%;
- из Ростовской области — 3,69%;
- из Ставропольского края — 0,82%.

В ходе проведения анализа выявлены регионы, из которых в ГОУ ВПО Воронежская государственная медицинская академия им. Н.Н. Бурденко прибыло более 10% от числа обучающихся по специальности (Белгородская и Липецкая области), что позволяет отнести рынок Воронежской области к рынкам II типа.

ГОУ ВПО Воронежская государственная медицинская академия им. Н.Н. Бурденко осуществляет деятельность на территории Воронежской и всех перечисленных выше областей, однако определяющее значение для квалификации доминирующего положения имеет деятельность на трех рынках: Воронежской, Белгородской и Липецкой областей.

На территории Курской области оказывает образовательные услуги по подготовке специалистов по специальности «Медико-профилактическое дело» Курский государственный медицинский университет, в котором по указанной специальности обучается 12,5% студентов из Воронежской, 25% из Белгородской и 12,5% из Ростовской области. То есть Курский государственный медицинский университет осуществляет деятельность в Курской и в перечисленных областях. Поскольку доля студентов из Воронежской, Белгородской и Ростовской областей превышает 10% каждая, то рынок

Рис. 2. Пример регионального рынка II типа платных образовательных услуг высшего профессионального образования



Курской области также относится к региональным рынкам II типа.

Отсутствие в анализируемом году оттока студентов из Курской в Воронежскую область не позволяет рассматривать эти области как межрегиональный рынок (рис. 2). Однако в перспективе ситуация вполне может измениться, поскольку в этих областях существенных барьеров для оттока и притока студентов не существует, и образовательные услуги, оказываемые в Воронежской государственной медицинской академии, а также в Курском государственном медицинском университете, могут в будущем относиться к одному рынку.

В соответствии с предварительным определением продуктовых границ рассматриваемая услуга оказывается Воронежской государственной медицинской академией в ценовом диапазоне от 264 000 руб. до 282 600 руб., а Курским государственным медицинским университетом — в ценовом диапазоне от 297 000 руб. до 322 100 руб. Стоимость обучения в Курском государственном медицинском университете (300 000 руб.) превышает стоимость обучения в Воронежской государственной медицинской академии (282 000 руб.) менее чем на 10% и составляет 6%.

Таким образом, в ходе проведения анализа **определена еще одна продуктовая граница с ценовым диапазоном от 282 000 руб. до 300 000 руб.**, в котором образовательную услугу оказывают два вуза — ГОУ ВПО Воронежская государственная медицинская академия им. Н.Н. Бурденко и ГОУ ВПО Курский государственный медицинский университет.

В Курском государственном медицинском университете обучаются два, а в Воронежской государственной медицинской академии — двадцать пять студентов из Белгородской области. Ни в каких других высших учебных заведениях студенты из Белгородской области по рассматриваемой специальности не обучаются. Таким образом, Курский государственный медицинский университет и Воронежская государственная медицинская академия

конкурируют на рынке Белгородской области. Доля на рынке Белгородской области Курского государственного медицинского университета составляет $2:(25+2)=7,4\%$, а Воронежской государственной медицинской академии — $25:(25+2)=92,6\%$, т.е. она доминирует на рынке Белгородской области.

В Курском государственном медицинском университете обучается один студент из Воронежской области, что соответствует $12,5\%$ от числа обучающихся в этом вузе по рассматриваемой специальности. Доля Курского государственного медицинского университета на рынке Воронежской области составляет $1:(244+1)=0,4\%$. Доля Воронежской государственной медицинской академии — $244:(244+1)=99,6\%$, т.е. она доминирует на своей территории.

Поскольку в Липецкой области действует только Воронежская государственная медицинская академия, то на рынке этой области она доминирует с долей 100% . Таким образом, Воронежская государственная медицинская академия доминирует на рынках Воронежской, Белгородской и Липецкой областей.

Аналогичный расчет, произведенный в отношении ГОУ ВПО Курский государственный медицинский университет, показал, следующее.

Деятельность Курского государственного медицинского университета представлена на трех рынках, включающих Курскую, Белгородскую и Ростовскую области. Как было указано выше, доля Курского государственного медицинского университета на рынке Белгородской области составляет $7,4\%$. Поскольку в Ростовской области действует только Курский государственный медицинский университет, то на рынке этой области он доминирует с долей 100% . В силу отсутствия оттока студентов из Курской области на этом рынке доля Курского государственного медицинского университета также составляет 100% , т.е. Курский государственный медицинский университет доминирует на рынке в своей и Ростовской областях.

Таким образом, если услугу по подготовке специалистов по рассматриваемой специальности оказывает один вуз, его доля на таком рынке составляет 100% и этот вуз занимает доминирующее положение. Если конкретную образовательную услугу в рамках одной географической границы могут оказывать два и более вуза, то в этом случае с целью выявления вузов, занимающих доминирующее положение на рынке, необходимо вычислять доли вузов на этом рынке.

Как уже отмечалось ранее, в соответствии с перечнем направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 12.01.2005 № 4, в Российской Федерации

существует 689 специальностей. В ходе проведения исследования по девяти из них (специальности в сфере здравоохранения) выявлено, что количество рынков образовательных услуг по подготовке специалистов в сфере здравоохранения составляет 237. При этом не учитывалось, что в рамках этих девяти «специальностей, получаемых в вузе», осуществляется подготовка по 44 «основным специальностям» согласно номенклатуре специальностей специалистов с высшим и послевузовским медицинским и фармацевтическим образованием в сфере здравоохранения Российской Федерации (приказ Минздравсоцразвития России от 23.04.2009 № 210н). Соответственно количество рынков подготовки и переподготовки специалистов по всем программам, к которым установлены федеральные государственные стандарты и федеральные государственные требования, может исчисляться десятками тысяч.

В этой связи представляется целесообразным в дальнейшем исследовании рынков предоставления услуг высшего профессионального образования осуществлять по мере выявления на этих рынках признаков нарушения антимонопольного законодательства. Чаще всего признаки нарушения антимонопольного законодательства содержатся в необоснованном повышении стоимости обучения после заключения договора о предоставлении образовательной услуги.

Проведение анализа рынка, на котором имеются признаки нарушения антимонопольного законодательства, позволит определить, занимает ли вуз доминирующее положение на этом рынке, после чего вуз включается в установленном порядке в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35% .

К вузам, занимающим доминирующее положение, могут быть применены требования ст. 6 Закона о защите конкуренции. В соответствии с этой статьей монопольно высокой является цена товара, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли, и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке. В случае доказанности установления вузом монопольно высокой цены применяются положения ст. 10 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой вводится запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, в том числе, посредством установления и поддержания монопольно высокой цены товара.

В дальнейшем исследовании рынков предоставления платных образовательных услуг высшего профессионального образования и внесение вузов в установленном порядке в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного

товара в размере, превышающем 35%, осуществляется территориальными органами ФАС России и центральным аппаратом ФАС России в соответствии с Методическими рекомендациями по анализу рынка платных образовательных услуг высшего профессионального образования и Алгоритмом исследования рынков по мере выявления на этих рынках признаков нарушения АМЗ.

БАРЬЕРЫ ВХОДА НА РЫНОК ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ЭТОМ РЫНКЕ

Анализ образовательных отношений показывает наличие следующих барьеров входа на рынок высшего профессионального образования.

К *экономическим барьерам* относится необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений. Капитальные вложения складываются из стоимости аренды помещений, найма персонала, закупки оборудования, техники, учебных и методических пособий.

К *административным барьерам* относятся лицензирование образовательной деятельности организаций, стандарты и предъявляемые к качеству образовательного процесса требования системы государственной аккредитации. Указанные требования являются необходимыми условиями деятельности вуза.

Вместе с тем существующие до 2011 года положения о лицензировании образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных организаций создавали излишние административные барьеры. В этой связи ФАС России разработал поправки в Закон Российской Федерации «Об образовании», которые вводят:

- исключение из процедуры лицензирования экспертизы условий ведения образовательной деятельности;
- уплату госпошлины за совершение юридически значимых действий при лицензировании и аккредитации образовательной деятельности;
- введение бессрочной лицензии на право ведения образовательной деятельности;
- сокращение перечня документов, представляемых соискателем лицензии (лицензиатом), а также при аккредитации;
- внедрение принципов прозрачности и ответственности образовательных организаций при осуществлении своей профессиональной деятельности, исключающих возможность введения в заблуждение потребителей образовательных услуг и создающих условия для справедливой конкуренции.

Предложения ФАС России учтены в Федеральном законе от 08.11.2010 № 293-ФЗ «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования». В соответствии с указанным федеральным законом приняты:

- Положение о государственной аккредитации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 21.03.2011 № 184;
- Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2011 № 174.

Ввиду того, что обучение в вузах за счет бюджетных средств ведется в настоящее время только государственными (муниципальными) вузами, у последних существует конкурентное преимущество перед вузами негосударственными, так как издержки деятельности вузов покрываются за счет бюджета и практически не влияют на увеличение себестоимости подготовки специалистов за плату.

С целью развития конкуренции в сфере образования (в том числе, на рынках высшего профессионального образования) ФАС России в составе рабочей группы, созданной при Минобрнауки России в соответствии с решением Правительственной комиссии по законопроектной деятельности от 18.05.2009 № 18, принимает участие в разработке проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В ходе данной работы Управление контроля социальной сферы и торговли внесло предложения, направленные на достижение равных условий функционирования образовательных учреждений всех организационно-правовых форм и форм собственности с точки зрения соблюдения требований Федерального закона от 26 июля 2006 № 135 «О защите конкуренции», а также в части страхования платных образовательных услуг высшего и среднего профессионального образования, прозрачности деятельности образовательных организаций, закрепления имущества за сферой образования.

В существующей на сегодняшний день редакции проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предложения ФАС России учтены.

Золотухина И. А.,
начальник отдела образования,
культуры, науки, спорта и туризма
Управления контроля
социальной сферы и торговли
ФАС России

НЕПРЕДСКАЗУЕМАЯ СФЕРА ЖКХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В настоящее время, пожалуй, самой обсуждаемой сферой является сфера жилищно-коммунального хозяйства. Контролирующие органы постоянно рассматривали, рассматривают и еще долго будут рассматривать проблемы, с которыми сталкиваются жители при получении оплаченных услуг от коммунальщиков.

К сожалению, со временем проблем, связанных с ЖКХ, не становится меньше. По нашему мнению, большинство из них связано с нарушением норм антимонопольного законодательства, игнорированием принципов конкурентного развития. Это ведет к существенному росту затрат населения и часто к необоснованному получению подразделениями ЖКХ больших денежных средств из бюджетов всех уровней. В практику вводятся все более изощренные схемы для осуществления подобных операций. С одной из таких схем в своей работе столкнулось Управление Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области.

В Управление поступило заявление от хозяйствующих субъектов, действующих на рынке предоставления услуг ЖКХ в г. Нововоронеже и депутатов Городской думы о нарушениях законодательства, допущенных при разработке и реализации утвержденной Городской думой Концепции реформирования ЖКХ г. Нововоронежа.

Во исполнение решения Городской думы администрация г. Нововоронежа создала четыре общества с ограниченной ответственностью со 100%-ным участием в уставном капитале муниципального образования. Кроме того, Концепция предусматривала переуступку созданными обществами друг другу равных долей участия в каждом обществе. Как следствие, доля муниципального образования в каждом обществе уменьшалась до 20%, остальные 80% долей замещались долями каждого из созданных обществ.

Схема была разработана для получения созданными управляющими организациями финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Участники рынка предоставления услуг ЖКХ до вмешательства администрации г. Нововоронежа действовали в равных конкурентных условиях, и ситуация на рынке выглядела так, как показано на рисунке 1.



Рис. 1. Схема рынка предоставления услуг ЖКХ в г. Нововоронеже до его реформирования

После принятия Нововоронежской городской думой Концепции реформирования ЖКХ и вмешательства городской администрации ситуация на рынке изменилась (рис. 2).

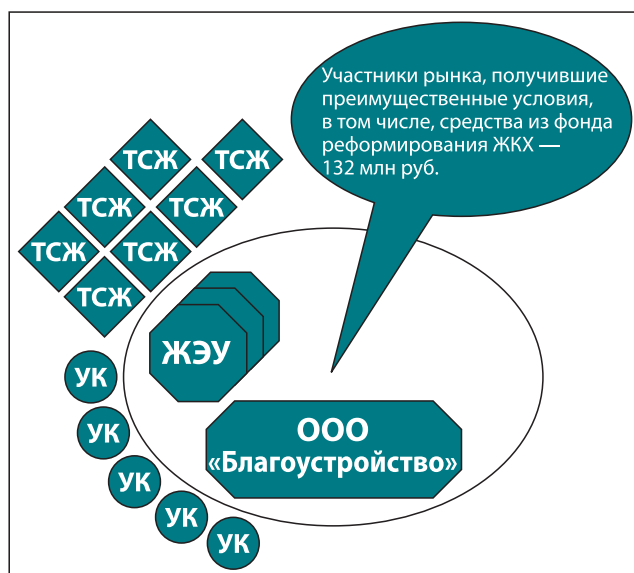


Рис. 2. Схема рынка предоставления услуг ЖКХ в г. Нововоронеже после его реформирования

Таким образом, в следствие реализации Концепции на рынке появились хозяйствующие субъекты (несколько ЖЭУ и ООО), которые изначально имели преимущества при ведении своей деятельности, а именно: возможность получать и распоряжаться



значительными финансовыми средствами (в том числе из федерального бюджета), направляемыми на капитальный ремонт жилого фонда г. Нововоронежа. Сложившаяся ситуация бесспорно вела к ограничению конкуренции, ущемлению возможностей иных управляющих организаций, ТСЖ, потенциальных участников рынка.

В ходе рассмотрения дела Воронежское УФАС пришло к выводу, что принятие Нововоронежской городской думой Концепции реформирования ЖКХ явилось нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в части принятия органом местного самоуправления акта, который приводит или может привести к ограничению, устранению конкуренции. Действия администрации г. Нововоронежа по реализации Концепции также нарушают указанную норму, вводя преимущества вновь созданным хозяйствующим субъектам (ЖЭУ и ООО). Кроме того, они противоречат требованиям ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции в части передачи уставных долей, являющихся муниципальным имуществом, от одного ООО к другому без проведения конкурса или аукциона и соблюдения при этом принципов прозрачности и открытости.

Также было установлено, что, реализуя принятую Нововоронежской городской думой Концепцию, администрация создала четыре общества с ограниченной ответственностью: ООО «ЖЭУ-1», ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство» (далее — ООО), со 100% долей уставного капитала со стороны муниципального образования — городского округа г. Нововоронежа. Продолжая реализовывать разработанный механизм, администрация приняла постановления: № 631 «Об уступке долей в уставном капитале ООО «ЖЭУ-2», № 632 «Об уступке долей в уставном капитале ООО «ЖЭУ-3», № 633 «Об уступке долей в уставном капитале ООО «Благоустройство». Согласно этим документам доли муниципального образования созданных обществ были перераспределены таким образом, что доля муниципального образования в каждом обществе уменьшилась до 20%, остальные 80% долей были заменены долями каждого из созданных обществ, т.е. стали частными.

Впоследствии администрацией был заключен ряд договоров об уступке в уставных капиталах ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство» долей муниципального образования Городской округ–город Нововоронеж в размере 80% от каждого общества друг другу (перераспределение между ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство»).

Доли в уставных капиталах, внесенные в виде денежных средств, созданных обществ являются муниципальными, что на заседании Комиссии Воронежского УФАС было подтверждено представителем администрации г. Нововоронежа.

Предметом договора, заключенного администрацией и ООО «ЖЭУ-2», является возмездная уступка части доли муниципального образования городского округа г. Нововоронежа в уставном капитале ООО «Благоустройство» в размере 40% ООО «ЖЭУ-2». Предметом договора, заключенного администрацией и ООО «ЖЭУ-3», — возмездная уступка части доли муниципального образования городского округа г. Нововоронежа в уставном капитале ООО «Благоустройство» в размере 40% ООО «ЖЭУ-3».

Положения Закона «О защите конкуренции» императивно устанавливают, что договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, должны заключаться только по результатам конкурсов или аукционов и устанавливают запрет для органов местного самоуправления на принятие актов и (или) осуществление действий (бездействий), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Постановления № 631, № 632, № 633, принятые администрацией г. Нововоронежа 19.03.2009 г., и договоры об уступке долей в уставных капиталах ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство» касаются лишь трех организаций, когда Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства городского округа г. Нововоронежа предусмотрено создание пяти ООО. Следовательно, действия администрации





г. Нововоронежа направлены на создание преимущественных условий хозяйственной деятельности только для трех организаций — ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство», при том что на данном рынке действовали и другие хозяйствующие субъекты.

Комиссия Воронежского УФАС установила, что Нововоронежская городская дума, разработав подобные положения Концепции и издав соответствующие акты, равно как и администрация г. Нововоронежа, совершив указанные действия, нарушили требования ч. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции. Комиссия приняла соответствующее решение и выдала предписание о ликвидации нарушений антимонопольного законодательства.

Об итогах рассмотрения дела были проинформированы правоохранительные и надзорные органы: УФСБ по Воронежской области, ГУВД по Воронежской области, СУ СК при Прокуратуре РФ по Воронежской области, Прокуратура Воронежской области и ТУ Росфиннадзора в Воронежской области.

Нововоронежская городская дума обратилась в Арбитражный суд Воронежской области с заявлением о признании недействительными решения и предписания Воронежского УФАС. Решением Арбитражного суда заявленные требования были удовлетворены. Постановлением апелляционной инстанции указанное решение суда было оставлено без изменений.

Однако суд кассационной инстанции принял постановления об отмене решений арбитражного суда Воронежской области и постановлений Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда, а также об отказе в удовлетворении требований Нововоронежской городской думы и администрации городского округа г. Нововоронежа о признании недействительными решений и предписаний Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области, вынесенных в отношении них.

Суд кассационной инстанции подтвердил вывод УФАС о том, что безальтернативный выбор Администрацией округа юридических лиц: ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство», которым переданы доли уставных капиталов, принадлежащих администрации, проходил без проведения конкурса, без заблаговременной публикации, без учета принципов эффективности, справедливости, открытости, прозрачности и без привлечения иных хозяйствующих субъектов, желающих быть участниками товарного рынка по оказанию жилищно-коммунальных услуг населению в городском округе г. Нововоронежа. А это является ограничением конкуренции.

Судом также сделан вывод, что положения ст. 51 Закона № 131-ФЗ не позволяют органам местного самоуправления от имени муниципального образования создавать общества с ограниченной ответственностью со 100%-ной долей муниципального образования в уставном капитале обществ. Речь идет о муниципальных предприятиях и учреждениях, а также о межмуниципальных хозяйственных обществах, которыми не являются созданные общества.

Суд кассационной инстанции поддержал позицию УФАС о недопустимости использования схем, направленных на получение бюджетных средств ограниченной группой участников рынка. По итогам судебных разбирательств губернатором области дано поручение провести тотальную проверку всех муниципальных образований, пресечь возможные нарушения и недопустить распространения антиконкурентных подходов при реформировании ЖКХ.

Рохмистров В. В.,
руководитель Управления ФАС России
по Воронежской области
Шамрай В. В.,
ведущий эксперт Воронежского УФАС России
Логошин А. В.,
начальник информационно-аналитического отдела
Полухин С. И.,
начальник отдела контроля органов власти

ПРЕСЕЧЕНИЕ ФАКТОВ НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОЛИМПИЙСКОЙ СИМВОЛИКИ

ПРАКТИКА КРАСНОДАРСКОГО УФАС РОССИИ

С 7 по 23 февраля 2014 года в России пройдут XXII зимние Олимпийские игры и XI зимние Паралимпийские игры. Уже сейчас все, связанное с Зимней Олимпиадой, вызывает повышенный интерес населения нашей страны.

Естественно, многие хозяйствующие субъекты с целью вызвать повышенный интерес к производимой ими продукции или услугам начали активно использовать олимпийскую символику в своей деятельности. И не всегда это носит законный характер.

Незаконное применение олимпийской символики дает предприятиям преимущество перед конкурентами, поскольку позволяет избежать дополнительных затрат на получение официального разрешения на ее использование, привлечь большее количество потенциальных клиентов и тем самым нанести убытки своим конкурентам.

Законодательный аспект

В связи с проведением Зимней Олимпиады 2014 года Российская Федерация приняла на себя обязательства по защите исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, принадлежащие МОК и МПК, а также на иную символику, связанную с проведением Олимпийских и Паралимпийских игр.

5 декабря 2007 года вступил в силу Федеральный закон № 310-ФЗ от 01.12.2007 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который регулирует отношения, связанные с организацией и проведением XXII Олимпийских и XI Паралимпийских зимних игр и с развитием города Сочи как горноклиматического курорта.

В соответствии со статьей 7 указанного закона под олимпийской символикой понимаются наименования «Олимпийский», «Олимпиада», «Сочи

2014», *Olympic, Olympian, Olympiad, Olympic Winter Games, Olympic Games, Sochi 2014*, образованные на их основе слова и словосочетания, а также олимпийские символ, огонь, факел, флаг, гимн, девиз, эмблемы, символы и сходные с ними обозначения Олимпийских игр 2014 года и Олимпийских игр, предшествующих и следующих за ними.

Под паралимпийской символикой понимаются наименования «Паралимпийский», «Паралимпиада», *Paralympic, Paralympian, Paralympiad, Paralympic Winter Games, Paralympic Games*, образованные на их основе слова и словосочетания, паралимпийский символ, флаг, гимн, девиз, а также эмблемы, символы и сходные с ними обозначения Паралимпийских игр 2014 года и Паралимпийских игр, предшествующих и следующих за ними.

К олимпийской и паралимпийской символике относятся также произведения изобразительного искусства, музыкальные, литературные и иные произведения, содержащие олимпийскую и (или) паралимпийскую символику или ее элементы и предназначенные для обозначения Олимпийских и Паралимпийских игр 2014 года, а также Олимпийских и Паралимпийских игр, предшествующих и следующих за ними.

Следует отметить, что объектами олимпийской и паралимпийской символики, охраняемыми в период организации и проведения Зимней Олимпиады 2014 года, являются объекты интеллектуальной собственности, которые зарегистрированы как товарные знаки, например, *OLYMPIC* и др., правообладателем которых является Международный олимпийский комитет, а также *Sochi 2014*, «Сочи 2014» и т.д., правообладателем которых является АНО «Оргкомитет «Сочи 2014», а также олимпийская и паралимпийская символика, не охраняемая в качестве объектов интеллектуальной собственности.

В соответствии с действующим законодательством использование олимпийской и (или) паралимпийской символики допускается только при условии заключения соответствующего договора с Международным олимпийским комитетом и (или) Международным паралимпийским комитетом или уполномоченными ими организациями. Кроме того, олимпийскую символику на законных основаниях могут использовать официальные партнеры МОК, ОКР. Заключение лицензионных договоров с АНО «Оргкомитет «Сочи–2014», дающих право на использование олимпийской символики, началось с 1 января 2009 года.

В остальных случаях использование олимпийской символики является незаконным, а подобные действия могут быть признаны недобросовестной конкуренцией или нарушением законодательства Российской Федерации о рекламе и повлечь за собой административную ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Согласно п. 9 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции»² недобросовестная конкуренция — это любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

В ст. 14 Закона о защите конкуренции приведен открытый перечень действий, являющихся недобросовестной конкуренцией.

В силу ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» недобросовестной конкуренцией признаются продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались олимпийская и (или) паралимпийская символика, а также введение в заблуждение, в том числе, создание ложного представления о причастности производителя товара, рекламодателя к олимпийским и (или) паралимпийским играм, в том числе, в качестве спонсора.

Данная норма является специальной по отношению к п. 9 ст. 4 Закона о защите конкуренции. С учетом этого такие действия признаются недобросовестной конкуренцией и в том случае, если

они не приводят и не могут привести к последствиям, упомянутым в п. 9 ст. 4 Закона о защите конкуренции³.

Практическая сторона вопроса

Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю является уполномоченным органом, осуществляющим государственный контроль, в том числе, за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе на территории Краснодарского края в сфере незаконного использования олимпийской символики.

В целях повышения эффективности работы по данному направлению Краснодарское УФАС России взаимодействует с правоохранительными органами, с АНО «Оргкомитет «Сочи 2014», Роспатентом. Кроме того, руководитель Краснодарского УФАС России систематически принимает участие в работе межведомственной рабочей группы по вопросам обеспечения законности в период подготовки и проведения XXII Олимпийских и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, созданной распоряжением прокурора Краснодарского края. И на сегодняшний день Краснодарским УФАС России уже накоплен достаточный практический опыт в этой сфере с учетом специфики осуществления контроля в рамках возложенных на антимонопольные органы полномочий.

Так, за период с 2008 года по настоящее время Краснодарский УФАС России рассмотрел порядка 86 административных дел, возбужденных по ст.ст. 14.3, 14.33 КоАП РФ по факту незаконного использования олимпийской символики, из них:

- по ст. 14.3 КоАП РФ — 25 дел;
- по ст. 14.33 КоАП РФ — 61 дело.

По результатам рассмотрения указанных дел Управлением вынесено 67 постановлений о наложении штрафа на общую сумму 1 960 000 руб.

Хотелось бы отметить несколько наиболее интересных дел, рассмотренных Краснодарским УФАС России по признакам нарушения законодательства о рекламе в сфере незаконного использования олимпийской символики.

Краснодарским УФАС России в 2008 году по результатам рассмотрения материалов, представленных прокуратурой Краснодарского края, возбуждено административное дело в отношении **ООО «КБ «Московский Капитал»** (г. Москва) по ст. 14.3 КоАП РФ по факту распространения на телеканале ненадлежащей рекламы банковского продукта — вклада «Олимпийский резерв» с незаконным использованием в рекламе олимпийской символики.

³ Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

¹ Далее — КоАП РФ.

² Далее — Закон о защите конкуренции.

В г. Сочи по телеканалу «НТВ-Сочи» в рекламном блоке распространялась реклама услуг КБ «Московский капитал» по привлечению денежных средств во вклад с названием «Олимпийский резерв». В ролике содержались не соответствующие действительности сведения об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности, а именно, олимпийской символики — наименование «Олимпийский» в названии вклада «Олимпийский резерв», что противоречит требованиям п. 7 ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О рекламе».

По результатам рассмотрения указанного дела КБ «Московский Капитал» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 40 тыс. руб.

В 2009 году Краснодарским УФАС России по результатам рассмотрения материалов, представленных прокуратурой Краснодарского края, возбуждено административное дело по ст. 14.3 КоАП РФ в отношении известного многим российским потребителям мясокомбината — **ОАО «Сочинский мясокомбинат»**.

ОАО «Сочинский Мясокомбинат» распространил в эфире территориального отделения телевизионной и радиовещательной компании «Кубань» г. Сочи в программе «Бизнес по всем правилам» видеосюжет с рекламой мясной продукции — колбасы полукопченной «Олимпийская по-сочински», на упаковке которой использовалась олимпийская символика в виде наименования «Олимпийская».

ОАО «Сочинский мясокомбинат» не подтвердило документально свое право на использование олимпийской символики в виде наименования «Олимпийская». АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» в свою очередь сообщила, что не заключала с ОАО «Сочинский мясокомбинат» договор на право использования олимпийской символики.

Таким образом, ОАО «Сочинский мясокомбинат» нарушило требования п.п. 7,8 ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О рекламе» при распространении в телеэфире видеосюжета с рекламой колбасы полукопченной «Олимпийская по-сочински», на упаковке которой использована олимпийская символика в виде наименования «Олимпийская». В результате общество было привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 40 тыс. руб. Директор компании также привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 4 тыс. руб.

В 2010 году прокуратурой Западного административного округа г. Краснодара проведена проверка соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе, в ходе которой было выявлено, что **ООО «Мебельный мир КМ»** на рекламных конструкциях — щитах, расположенных

в г. Краснодаре, распространяло наружную рекламу своей продукции следующего содержания: *«Олимпийская распродажа! Рекордные скидки!!! С 15 февраля до 15 марта. Мебель КМ. Красноармейская, б/п. 274-31-93»*, которая содержала олимпийскую символику — наименование «Олимпийская».

По данному факту прокуратурой Западного административного округа г. Краснодара возбуждено дело об административном правонарушении в отношении ООО «Мебельный мир КМ» по ст. 14.3 КоАП РФ, материалы переданы для рассмотрения в Краснодарское УФАС России.

ООО «Мебельный мир КМ» не представило доказательств правомерности использования олимпийской символики — наименования «Олимпийская» в указанной наружной рекламе мебели КМ. ООО «Мебельный мир КМ» соответствующий договор с Международным олимпийским комитетом или уполномоченными им организациями не заключало. Следовательно, данная реклама содержала не соответствующие действительности сведения об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товара (наименование — «Олимпийская»).

По результатам рассмотрения дела ООО «Мебельный мир КМ» было привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 тыс. руб. Однако компания не согласилась с выводами Управления и обжаловала постановление Краснодарского УФАС России в арбитражном суде Краснодарского края. Вопреки ожиданиям руководства ООО, арбитражный суд Краснодарского края признал постановление законным. Директор ООО «Мебельный мир КМ» также был привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 5 тыс. руб.

Одно из последних дел, рассмотренных Краснодарским УФАС России в 2011 году, — дело об административном правонарушении, возбужденное по ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ по факту распространения **ООО «Аррована-28»** в г. Сочи в январе этого же года на рекламной конструкции рекламы следующего содержания: *«TERRACO, Гагарина, 15, 541-911, фасадные иштукатурки, внутренние покрытия, утепление фасадов, колеровка красок, гидроизоляция, SOCHI 2014 NEW COLORS»* с использованием товарного знака *SOCHI 2014*, правообладателем которого является АНО «Оргкомитет «Сочи 2014».

Использование в рекламе ООО «Аррована-28» указанного товарного знака без согласия правообладателя противоречит требованиям п.п. 7,8 ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О рекламе». 14 апреля 2011 года Краснодарское УФАС России вынесло постановление о наложении штрафа на ООО «Аррована-28» в размере 100 тыс. руб.

Не согласившись с вынесенным постановлением, ООО «Аррована-28» обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Краснодарского УФАС России. Однако Арбитражный суд Краснодарского края отказал ООО «Аррована-28» в удовлетворении заявленных требований, постановление Краснодарского УФАС России оставлено в силе.

Необходимо также отметить ряд дел, возбужденных Управлением по фактам недобросовестной конкуренции в сфере незаконного использования олимпийской символики.

К одному из наиболее интересных и нашумевших дел следует отнести административное дело, возбужденное в 2008 году в отношении ЗАО «Абрау-Дюрсо» (г. Новороссийск) по ч. 1 ст. 14.33 КоАП РФ.

Прокуратурой города Новороссийска в 2008 году была проведена проверка ЗАО «Абрау-Дюрсо» в части соблюдения требований законодательства, регулирующего порядок использования олимпийской символики.

В ходе проверки удалось установить, что при проведении торжественной церемонии закладки шампанского тиража 2008 года ЗАО «Абрау-Дюрсо» были использованы элементы олимпийской символики: олимпийский символ в виде пяти колец, изображение снежинки, слова и словосочетания *Sochi 2014*.

После проведения церемонии АНО «Оргкомитет «Сочи 2014»» направила в адрес данной компании письмо с требованием прекратить противоправные действия по использованию олимпийской символики и зарегистрированных товарных знаков. В письме на имя вице-президента по финансовым и правовым вопросам АНО «Оргкомитет «Сочи 2014»» М.В. Сафронова ЗАО «Абрау-Дюрсо» указало, что на предприятии проводилось выездное заседание общественной организации «Деловая Россия» в поддержку российского предпринимательства, а также производился тираж продукции предприятия на закладку Российского шампанского коллекционного в тоннели на трехлетнюю выдержку, часть которого планируется выдержать более трех лет и выпустить к 2014 году. При закладке и нахождении на выдержке в тоннелях продукция еще не имеет и не носит определенного названия — этикетка с наименованием наклеивается на продукцию только при розливе и отделке.

В материалах дела имелись фотографии с места проведения церемонии закладки шампанского «Абрау-Дюрсо», распечатанные с сайта www.YUGA.ru. На одной из них был изображен образец оформления бутылки шампанского «Абрау-Дюрсо» с использованием товарного знака по свидетельству № 316841, элементом которого является

олимпийская символика в виде наименования *Sochi 2014*. Кроме того, на рассмотрение дела ЗАО «Абрау-Дюрсо» представило оригинал-макет оформления бутылки российского шампанского коллекционного «Абрау-Дюрсо» (брют) тиража 2008 года с изображением товарного знака по свидетельству № 316841, элементом которого является олимпийская символика в виде наименования *Sochi 2014*, не предъявив доказательств правомерности ее использования. Таким образом, использование предприятием наименования *Sochi 2014* было признано незаконным.

Кроме того, подобные действия, выразившиеся в незаконном использовании олимпийской символики во время проведения торжественной церемонии закладки тиража шампанского «Абрау-Дюрсо», создавали ложное представление о причастности ЗАО «Абрау-Дюрсо» к олимпийским играм 2014 года и, следовательно, были признаны недобросовестной конкуренцией. В соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции» недобросовестная конкуренция не допускается.

По результатам рассмотрения данного дела ЗАО «Абрау-Дюрсо» было привлечено Краснодарским УФАС России к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 тыс. руб. Директор ЗАО «Абрау-Дюрсо» по данному факту также был привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 12 тыс. руб.

ЗАО «Абрау-Дюрсо» оспорило постановление Краснодарского УФАС России о наложении штрафа по делу об административном правонарушении в Арбитражный суд Краснодарского края. Решением Арбитражного суда Краснодарского края постановление Краснодарского УФАС России о наложении штрафа по делу об административном правонарушении было признано незаконным и отменено.

Краснодарское УФАС России подало апелляционную жалобу на решение Арбитражного суда Краснодарского края. Постановлением арбитражного суда апелляционной инстанции от 19.05.2009 г. по проверке законности и обоснованности решений (определений) арбитражных судов, не вступивших в законную силу, решение Арбитражного суда Краснодарского края оставлено без изменения.

Краснодарское УФАС России не согласилось с вышеуказанным постановлением и подало кассационную жалобу об отмене постановления Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда в Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа. Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.07.2009 г. решение Арбитражного суда Краснодарского края от 13.11.2008 г. и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.05.2009 г. отменены.

ЗАО «Абрау-Дюрсо» обратилось в ВАС РФ с заявлением о пересмотре судебных актов в порядке надзора в связи с нарушением единообразия в толковании и применении судом кассационной инстанции норм права. Однако ВАС РФ отказал ЗАО «Абрау-Дюрсо» в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора постановления ФАС Северо-Кавказского округа.

В 2009 году Краснодарским УФАС России было рассмотрено дело, возбужденное в отношении **ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити»** по ч. 1 ст. 14.33 КоАП РФ.

Прокуратурой Адлерского района г. Сочи проведена проверка соблюдения требований законодательства, регулирующего порядок использования олимпийской и паралимпийской символики, ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити». Установлено, что ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити» в своем фирменном наименовании использует олимпийскую символику в виде наименования «Олимпик».

Для подтверждения отнесения наименования «Олимпик» к олимпийской символике Управлением был сделан запрос в адрес АНО «Оргкомитет «Сочи 2014», которая подтвердила отнесение обозначения «Олимпик» как образованного на основе наименования *Olympic* к олимпийской символике.

ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити» не представило доказательств правомерности использования в своем фирменном наименовании олимпийской символики. Действия ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити», выразившиеся в использовании в своем фирменном наименовании олимпийской символики в виде наименования «Олимпик» без соответствующего договора с Международным олимпийским комитетом или уполномоченными им организациями, признаны недобросовестной конкуренцией, так как вводят в заблуждение, в том числе, создают ложное представление о причастности вышеуказанного юридического лица к олимпийским играм.

По результатам рассмотрения указанного дела ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 тыс. руб. Директор ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Олимпик-Сити» также привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 12 тыс. руб.

В соответствии с ч. 1.2. ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1–14.33 настоящего Кодекса, является вступление в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения

антимонопольного законодательства Российской Федерации. Данные изменения приняты Федеральным законом от 17.07.2009 № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вступившим в силу с 22.08.2009 г.

В 2011 году Краснодарским УФАС России по результатам рассмотрения материалов, поступивших из прокуратуры Центрального административного округа г. Краснодара, возбуждено дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства РФ в отношении Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «**Кубанский государственный университет физической культуры, спорта и туризма**»⁴ (г. Краснодар) по факту незаконного использования олимпийской символики в виде обозначения «Олимпиада» в наименовании кафе-магазина, расположенного на территории ФГОУ ВПО КГУФКСТ.

Нарушение выразилось в следующем. В г. Краснодаре по ул. Буденного, 161 на территории ФГОУ ВПО КГУФКСТ расположено кафе-магазин «Олимпиада», которое находится на бюджете Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кубанский государственный университет физической культуры, спорта и туризма». На момент проведения проверки ФГОУ ВПО КГУФКСТ не представило доказательств правомерности использования олимпийской символики в виде обозначения «Олимпиада» в наименовании кафе-магазина. При этом сразу же после окончания указанной проверки ФГОУ ВПО КГУФКСТ демонтировало вывеску с наименованием «Олимпиада», размещенную над входом в кафе-магазин.

Учитывая повышенный интерес к Олимпийским играм в период подготовки страны к Олимпиаде 2014 года, указанная олимпийская символика в виде обозначения «Олимпиада», использованная ФГОУ ВПО КГУФКСТ в наименовании кафе-магазина, вызывает повышенный интерес потребителей к оказываемым услугам и создает ложное впечатление о его причастности к организации Олимпийских игр.

Согласно ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции» недобросовестная конкуренция не допускается. По результатам рассмотрения данного дела Комиссией Краснодарского УФАС России принято решение прекратить рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в связи с добровольным устранением данного нарушения.

В этом же году Краснодарским УФАС России рассмотрено дело, возбужденное в отношении Негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования

⁴ Далее — ФГОУ ВПО КГУФКСТ.

«Краснодарский краевой центр дополнительного образования «Познание»⁵ (г. Краснодар).

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю поступило по подведомственности из прокуратуры Центрального округа г. Краснодара обращение АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» (г. Москва) и материалы о признаках нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации в действиях НОУ ДПО ККЦДПО «Познание», выразившихся в незаконном использовании олимпийской символики в виде обозначения «Олимпийский» в наименовании проекта «Краснодарская краевая Олимпийская школа добровольчества и волонтерства», в том числе, на сайте www.poznanie.soccentr.ru.

В мае 2010 года Фондом подготовки кадрового резерва «Государственный клуб» в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации № 300-рп от 08.05.2010 г. «Об обеспечении в 2010 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества», объявлен конкурс по выделению грантов некоммерческим неправительственным организациям на осуществление проектов, имеющих социальное значение в сфере поддержки молодежных инициатив, проектов молодежных движений и организаций. Реализация — с 1 ноября 2010 года по 1 ноября 2011 года.

В июле 2010 года в Фонд подготовки кадрового резерва «Государственный клуб» поступила заявка № 245-04 НОУ ДПО ККЦДПО «Познание» на участие в таком открытом конкурсе с наименованием проекта «Краснодарская краевая Олимпийская школа добровольчества и волонтерства». По итогам проведения вышеуказанного конкурса между Фондом подготовки кадрового резерва «Государственный клуб»⁶ и НОУ ДПО ККЦДПО «Познание»⁷ был заключен договор № 245-04 о предоставлении гранта с целью реализации Грантополучателем социально значимого проекта «Краснодарская краевая Олимпийская школа добровольчества и волонтерства» в соответствии с календарным планом.

Из заявления АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» следует, что подготовка волонтеров к XXII Олимпийским зимним играм и XI Паралимпийским зимним играм 2014 года в г. Сочи осуществляется специализированными волонтерскими центрами, заключившими соглашение с АНО «Оргкомитет «Сочи 2014». В нем также указано, что НОУ ДПО ККЦДПО «Познание» в число специализированных центров не входит и соглашение с АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» не заключало, а также что НОУ ДПО ККЦДПО «Познание» не заключало соответствующий договор на использование олимпийской символики.

⁵ Далее — НОУ ДПО ККЦДПО «Познание».

⁶ Далее — Грантодатель.

⁷ Далее — Грантополучатель.

Следовательно, действия НОУ ДПО ККЦДПО «Познание», выразившиеся в незаконном использовании олимпийской символики в виде обозначения «Олимпийская», в том числе на сайте www.poznanie.soccentr.ru, в брошюрах, на бланках свидетельств о завершении программы обучения, на обложке сборника справочных материалов и т.д., создающим ложное представление о причастности НОУ ДПО ККЦДПО «Познание» к организации Олимпийских игр, являются недобросовестной конкуренцией и нарушают ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела Краснодарским УФАС России установлено, что с 01.07.2011 г. НОУ ДПО ККЦДПО «Познание» олимпийскую символику в виде обозначения «Олимпийская», в том числе на сайте www.poznanie.soccentr.ru, в брошюрах, на бланках свидетельств о завершении программы обучения, на обложке сборника справочных материалов и т.д. не использует.

По результатам рассмотрения данного дела Комиссией Краснодарского УФАС России принято решение о прекращении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.

Это лишь небольшая часть рассмотренных Краснодарским УФАС России дел по фактам незаконного использования олимпийской символики.

До проведения XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр остается все меньше времени, а это значит, что интерес к олимпийской символике станет активно расти. Следовательно, олимпийская символика будет и дальше использоваться хозяйствующими субъектам при осуществлении предпринимательской деятельности, но, к сожалению, не всегда законно.

На сегодняшний день задействованы все механизмы выявления и пресечения фактов незаконного использования олимпийской символики. Краснодарское УФАС России в рамках возложенных на него полномочий выявляет и пресекает факты незаконного использования олимпийской символики на территории Краснодарского края. Однако мы надеемся, что к 2014 году олимпийская символика будет использоваться хозяйствующими субъектами только на законных основаниях, **а именно: при условии заключения соответствующего договора с Международным олимпийским комитетом и (или) Международным паралимпийским комитетом или уполномоченными ими организациями.**

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

СОЧИ-2014

ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ОЛИМПИЙСКОЙ СИМВОЛИКИ

В статье освещаются особенности пресечения антимонопольным органом недобросовестной конкуренции, связанной с незаконным использованием олимпийской символики, на примере одного из наиболее значимых дел, рассмотренных ФАС России в данной сфере в 2011 году.

Деятельность ФАС России и его территориальных органов по борьбе с незаконным использованием олимпийской и паралимпийской символики является неотъемлемой частью полномочий ведомства по выявлению и пресечению актов недобросовестной конкуренции. Следовательно, антимонопольный орган принимает активное участие в исполнении принятых Российской Федерацией перед Международным олимпийским комитетом обязательств по охране «олимпийских обозначений».

Реализация такого рода задач выражается в применении тех правовых механизмов, которые закреплены в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в Федеральном законе от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

В соответствии с Соглашением об основах взаимодействия при организации и проведении в г. Сочи XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года, заключенным 08.05.2008 г. между ФАС России и АНО «Оргкомитет «Сочи 2014», была образована совместная Рабочая группа, являющаяся совещательным органом по вопросам защиты олимпийской и паралимпийской символики.

На сегодняшний день одним из наиболее показательных примеров взаимодействия ФАС России и АНО «Оргкомитет Сочи 2014» во исполнение принятых Российской Федерацией обязательств по охране олимпийской и паралимпийской символики, и, следовательно, одним из наиболее значимых дел в практике ФАС России, связанных с пресечением незаконного

использования олимпийской символики, является дело, рассмотренное в 2011 году в отношении ООО «Дженерал Моторз Дэу Авто энд Технолоджи СНГ»³.

На основании обращения АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» ФАС России было возбуждено дело по признакам нарушения компанией Дженерал Моторз п. 4 ч. 1 ст. 14 Закона о защите конкуренции, содержащего запрет на введение в оборот товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридического лица, товаров, работ или услуг.

Комиссия ФАС России установила, что компания Дженерал Моторз осуществляет деятельность по введению в гражданский оборот на территории Российской Федерации автомобилей *Chevrolet*, в частности, моделей *Epica* и *Cruze*, изготовленных по ее заказу ЗАО «Автотор-Менеджмент» и ООО «Дженерал Моторз Авто», путем их поставок в адрес своих официальных дилеров в количестве 151 хозяйствующего субъекта, которые осуществляют последующую розничную реализацию указанных товаров на территории Российской Федерации. При этом в брошюрах к автомобилям *Chevrolet* размещается информация о предложениях к продаже автомобилей указанных моделей с цветом окраски кузова *Olympic White* (олимпийский белый).

Также Комиссией ФАС России было установлено, что виды комплектаций автомобилей *Chevrolet*, в частности, моделей *Epica* и *Cruze*, которые впоследствии предлагались официальными дилерами к розничной продаже на территории Российской Федерации, устанавливались компанией Дженерал Моторз и предоставлялись всем официальным дилерам в форме приложения к «Руководству по заказу Дженерал Моторз Дэу Авто энд Технолоджи СНГ на автомобили марки *Chevrolet*».

Сведения о комплектации включали в себя, в том числе, раздел «Цвета кузова», в котором среди

¹ Далее — Закон о защите конкуренции.

² Далее — Олимпийский закон.

³ Далее — компания Дженерал Моторз.

прочих был указан цвет *Olympic White*. Таким образом, Компания Дженерал Моторз на основании поступающих от ее официальных дилеров заказов поставляла в их адрес автомобили *Chevrolet*, в том числе модели *Epica* и *Cruze*, с цветом кузова *Olympic White*. Затем дилеры совершали действия по предложению к продаже и дальнейшей розничной реализации данных товаров конечным потребителям.

Обозначение *Olympic* является охраняемым словесным элементом принадлежащего Международному олимпийскому комитету комбинированного товарного знака по свидетельству о международной регистрации от 03.11.2009 № 1026243, зарегистрированного, в том числе, для товаров 12 класса МКТУ — автомобили, правовая охрана которого распространяется на территорию Российской Федерации. Также в соответствии с ч. 1 ст. 7 Олимпийского закона наименование *Olympic* включено в перечень олимпийской символики.

Международный олимпийский комитет и АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» не заключали с компанией Дженерал Моторз договоры на использование олимпийской символики, в том числе товарного знака по свидетельству о международной регистрации № 1026243. Следовательно, компания Дженерал Моторз, в отличие от своего конкурента — ООО «Фольксваген Групп Рус» (автомобили *Skoda, Audi, Volkswagen*) — не является партнером или спонсором XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи.

Комиссия ФАС России пришла к выводу, что действия компании Дженерал Моторз были направлены на получение преимуществ в предпринимательской деятельности перед хозяйствующим субъектом-конкурентом, который оплатил законное право использовать олимпийскую символику при реализации автомобилей на территории Российской Федерации. Данный вывод Комиссии ФАС России основан на том, что использование олимпийской символики компанией Дженерал Моторз может привлечь потребительский интерес к товарам, учитывая известность факта проведения в Российской Федерации XXII Олимпийских зимних игр 2014 года.

При этом действия компании Дженерал Моторз по использованию олимпийской символики, охраняемой на территории Российской Федерации в качестве зарегистрированного товарного знака, без разрешения Международного олимпийского комитета как правообладателя противоречили законодательству Российской Федерации, а именно п. 3 ст. 1484 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 8 Олимпийского закона.

Комиссией ФАС России при квалификации действий компании Дженерал Моторз как акта недобросовестной конкуренции также были приняты

во внимание разъяснения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации⁴, содержащиеся в п. 16.2 постановления Пленума от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Так, ВАС РФ указал, что действия по продаже, обмену или иному введению в оборот товара, если при этом незаконно использовалась олимпийская и (или) паралимпийская символика, признаются недобросовестной конкуренцией и в том случае, когда они не приводят и не могут привести к последствиям, установленным в п. 9 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

Следовательно, для того чтобы признать компанию Дженерал Моторз совершившей акт недобросовестной конкуренции, Комиссии ФАС России не требовалось установить, повлекли или смогут ли повлечь действия компании Дженерал Моторз по незаконному использованию олимпийской символики причинение убытков ее конкурентам.

Необходимо отметить, что компания Дженерал Моторз предприняла ряд действий, направленных на прекращение совершенного нарушения антимонопольного законодательства еще на стадии расследования, проведенного ФАС России до возбуждения дела. Так, например, было прекращено использование в брошюрах к автомобилям *Chevrolet* обозначения *Olympic White* как одного из наименований цвета кузова указанных автомобилей. Предписание, выданное ФАС России, компанией Дженерал Моторз также было исполнено в установленный срок.

При принятии решения о привлечении компании Дженерал Моторз к административной ответственности за совершенный акт недобросовестной конкуренции ФАС России была дана правовая оценка предпринятым действиям по устранению совершенного нарушения антимонопольного законодательства как смягчающим ответственность обстоятельствам.

Сумма оборотного штрафа, примененного в качестве меры административного наказания за совершенный компанией Дженерал Моторз акт недобросовестной конкуренции, в соответствии с ч. 2 ст. 14.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составила более 23 млн рублей.

Гаврилов Д. А.,
главный специалист-эксперт
Управления контроля рекламы
и недобросовестной конкуренции ФАС России,
отв. секретарь Рабочей группы ФАС России
и АНО «Оргкомитета «Сочи 2014» по защите
олимпийской и паралимпийской символики

⁴ Далее — ВАС РФ.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КАРТЕЛЕЙ, КОНСОРЦИУМОВ, ПУЛОВ...

НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Юридическое лицо, которое традиционно определялось цивилистической доктриной как участник товарного обмена, сегодня не перестает им быть, одновременно выступая в качестве участника разного рода организационных отношений, образуя, так называемые, «экономические концентрации»¹.

ТЕОРИЯ ВОПРОСА

«Концентрации» самостоятельных юридических лиц оформляются различными правовыми средствами, начиная с гражданско-правовых договоров и заканчивая сложной системой товариществ, состоящих в свою очередь из акционерных обществ.

Иными словами, «концентрации» могут быть объединениями договорного типа (характера) и объединениями товарищеского типа. Разница между ними в том, что объединения, оформленные в форме товариществ, базируются на системе участия, в них централизованное руководство по важнейшим стратегическим вопросам охватывает все сферы деятельности участников объединения. При этом одни и те же правовые способы могут быть использованы для оформления как «концентраций» монополистического характера (монополистических союзов, имеющих разное экономико-организационное содержание) — деятельность нацелена на злоупотребление занимаемым на рынке положением во вред конкуренции, так и «концентраций», совместимых с конкуренцией, призванных защищать интересы и содействовать операциям малого и среднего бизнеса в ходе соперничества с крупными предприятиями.

И наоборот, однотипные по своей структуре и методам экономической деятельности монополистические объединения облекаются в различные правовые формы. Поэтому используемая в каждом конкретном случае правовая форма в силу своего абстрактного характера сама по себе еще не говорит о специфике скрывающейся за ней

монополии, а общераспространенная классификация монополистических объединений строится с учетом, прежде всего, их экономических и организационно-управленческих признаков.

Неотъемлемым атрибутом современной жизни любой страны являются договорные объединения, находящие законодательное оформление. Такие, как, например, картель, пул и консорциум; объединение, основанное на системе участия; совместное предприятие, объединение для сотрудничества (*agrupación de colaboración*). Остановимся подробнее на наиболее типичных способах концентрации капитала и управления, находящихся законодательное оформление в латиноамериканских странах.

Латиноамериканское право избрано автором для рассмотрения потому, что наша страна интенсивно развивает экономическое сотрудничество со многими странами Латинской Америки (Бразилией, Аргентиной, Мексикой, Кубой, Венесуэлой).² А без знания основ функционирования правовой системы такое сотрудничество, по мнению автора, невозможно.

Рассмотрим правовые способы концентрации, ведь каждый из них, на наш взгляд, потенциально способен исказить конкуренцию, кроме того, подобные проблемы типичны не только для латиноамериканских стран. Так, применительно к картелям в пресс-службе Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации в 2008 г. заявили: «Мы действительно считаем, что проблема картелей стоит в России достаточно остро. Рост цен в большинстве случаев имеет в своей основе монетарные факторы, но раз картели существуют, они, по своей природе не могут

¹ См. подробнее, например, Беликова К.М. Слияния и присоединения в ЕС // Конкуренция и рынок. Март 2011. № 1(49). С. 8–13; — Она же. Правовое регулирование торгового оборота и кодификация частного права в странах Латинской Америки. Монография / Беликова К.М. — М.: Юстицинформ, 2010. С. 155–284; Она же. Контроль за реорганизацией юридических лиц в форме слияний и присоединений в праве стран МЕРКОСУР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. Второй выпуск (№ 17). С. 47–55; Она же. Законодательные основы осуществления антимонопольными органами контроля за «экономическими концентрациями» в странах МЕРКОСУР // Международное публичное и частное право. 2008. № 5 (44). С. 16–18 и др.

² См.: Концепция внешней политики Российской Федерации // Российская газета. 2000. 11 июля. В дополнение и развитие положений данного документа издана новая редакция документа (утв. 12 июля 2008 г. № Пр-1440), Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. 12 июля 2008 г. № Пр-1440 // СПС «Консультант плюс».

Из современных легальных картелей наиболее известным является ОПЕК — Организация стран-экспортеров нефти, образованная в 1960 г., но начавшая активно функционировать только в 1983 г.

не способствовать тому, что товары дорожают»³. Именно поэтому проведенное исследование практически полезно и применимо в российской действительности.

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Картель

Итак, термин «картель» используется для обозначения союзов и монополистических соглашений предпринимателей определенного срока действия, нацеленных на защиту предпринимателей от гибели для них конкуренции. Посредством картелей компании, сохраняя свою производственную и правовую самостоятельность, вырабатывают общую политику на рынке: делят территорию между участниками; устанавливают объем выпуска товара, единые цены и т.д.

В большинстве случаев картель представляет собой соглашение, содержание которого периодически пересматривается и уточняется на собраниях представителей участвующих в нем предпринимателей; реже картель создается как торговое товарищество. Необходимым условием эффективности картеля всегда выступает соблюдение участниками вырабатываемых на собраниях условий.⁴

Поскольку картели зачастую нарушают нормальное функционирование рынков на основе конкуренции, законодательство латиноамериканских стран предусматривает санкции за их создание, хотя напрямую ни один из законов не называет данный вид кооперации картелем (например, ст. 2 аргентинского Закона 1999 г. о защите конкуренции; ст. 20 бразильского Закона 1994 г. о защите экономического порядка; ст. 6–13 венесуэльского Закона 1992 г. о содействии и защите конкуренции и т.д.).

Вместе с тем, ряд картелей легализован. Из современных легальных картелей наиболее известным является уже упоминавшийся выше ОПЕК — Организация стран-экспортеров нефти, образованная в 1960 г., но начавшая активно функционировать только в 1983 г.⁵

³ Картели под прицелом. 21 февраля 2008. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_17350.html (дата обращения: 20.08.11). См. также третий номер журнала «Конкуренция и право» (май–июнь 2011). «Все о картелях» (<http://www.cijournal.ru/>).

⁴ Otaegui J. Concentración societaria. Buenos Aires, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, 1984. P. 55 y ss.

⁵ Французская разновидность картеля — entente, запрещается, когда целью образования картеля является воспрепятствование или ограничение конкуренции в форме искусственного повышения или понижения цен и т.д. Bonnes entente, содействующие экономическому прогрессу путем повышения производительности труда, напротив, допустимы.

Разновидностью легализованного картеля является **авиационный пул**⁶. По мнению Э. Мапелли, это «предпринимательский договор, посредством которого авиационные предприятия, участвующие в данном объединении, скоординировано устраняют конкуренцию или отказываются от соперничества в процессе использования своих авиалиний».⁷ Речь в данном случае идет об эксплуатации одной, нескольких или сети авиалиний скоординировано, на основе предварительных договоренностей относительно количества и качества, расписания полетов, рекламы и т.д.

Так, перуанский Закон 2000 г. о гражданской авиации⁸ рассматривает авиационный пул как предпринимательское соглашение о кооперации, посредством которого два или более авиаперевозчика договариваются об организации совместной деятельности с целью достичь лучших результатов в осуществляемой ими деятельности (ст. 104.1), совместно вводя в оборот маршруты, операторами которых является один из перевозчиков, участников пула, с использованием международных правил о воздушных перемещениях и индивидуализации воздушных судов (ст. 104.2).

Совместное предприятие

Совместное предприятие обозначает любые организационно-правовые формы ведения хозяйственной деятельности несколькими лицами независимо от того, осуществляется она правосубъектной или неправосубъектной организацией или базируется на договоре. «В последнем случае, — как отмечает Х.Л. Харт, — говорят о договорном совместном предприятии».⁹ «Совместное предприятие, — пишет он, — представляет собой объединение различных предприятий, обладающих особыми ресурсами и являющихся по отношению друг к другу комплементарными, создаваемое для достижения одной или нескольких заявляемых целей без образования юридического лица. Оно направлено на сотрудничество, даже кооперацию, а не просто на интеграцию предпринимательских союзов».

⁶ Правовая основа данной разновидности монополистического союза заложена положениями ст. 77 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской — одобрена 7 декабря 1944 г.), согласно которым ни одно ее положение не препятствует тому, чтобы одно или более договаривающихся государств участвовали в учреждении организаций, позволяющих совместную эксплуатацию воздушного транспорта, ни международных организаций, эксплуатирующих воздушный транспорт или объединяющих инфраструктуру по оказанию авиационных услуг на любом маршруте или в любом регионе. Это англосаксонская разновидность картеля, — полагает Нестор Буэн Л., — предполагающая достижение письменных договоренностей в отличие от т.н. «джентльменских соглашений» — устных скрытых от публики договоренностей управляющих нескольких предприятий, действующих в одной и той же сфере промышленности (производства) об установлении доминирования на рынке путем фиксации цен, раздела рынков, ограничения объема выпускаемой продукции и т.д. — См.: Nestor de Buen L. Los grupos de empresas nacionales y multinacionales y el derecho de trabajo. Universidad Nacional Autonoma de México. México. 1982. P. 9–49.

⁷ Luis Salinas T., Mapelli E. Ensayo para un Diccionario de Derecho Aeronáutico. Madrid, Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, 1991. P. 509.

⁸ Ley N° 26271 de Aeronáutica Civil de Perú, aprobada el 9 de mayo del 2000. // El Peruano, 11 Mayo, 2000.

⁹ Hart L.B.J. El contrato de joint venture // Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Lima, Editorial Asesorandina, septiembre de 1998. № 30. P. 102–109.

Аналогично характеризует совместное предприятие А.Т. Васкес, определяя его как «соглашение, посредством которого на некоторое — определенное или неопределенное — время объединяются два или более юридических лица отечественных или иностранных¹⁰ публично или частного права, без намерения создать юридическое лицо, отличное от правовой оболочки его участников, но с целью участвовать в выгодах, приносимых совместно осуществляемой экономической деятельностью, и нести риски и ответственность, вытекающие из нее».¹¹

Консорциум

Консорциум (в Перу и Бразилии) или временный союз предприятий (*unión transitoria de empresas*, в Аргентине¹²) возникает на основе договора об экономическом сотрудничестве. Участниками такого объединения могут быть два и более лиц (Перу); юридические лица — товарищества, учрежденные на территории рассматриваемых стран и за их пределами, и индивидуальные предприниматели (например, Аргентина); компании или общества, действующие на основании положений закона об АО (Бразилия). Образованный ими союз статуса юридического лица не приобретает.

Целью его функционирования в Аргентине объявляется торговая кооперация, сотрудничество в форме занятия какой-либо конкретной деятельностью, выполнение какой-либо заранее указанной работы или оказание услуги, являющихся дополнительными к основному предмету деятельности каждого из товариществ или предпринимателей, входящих в союз, в стране или за ее пределами. Срок действия такого объединения признается равным сроку, необходимому для выполнения соответствующей работы или оказания услуги.

Участники такого объединения не утрачивают своей производственной и правовой самостоятельности, но лишаются возможности индивидуальной коммерческой деятельности. Сбыт товаров, закупка сырья, иные действия по приобретению прав и обязанностей, необходимых для производства работы (оказания услуги), производятся через избираемого участниками пред-

ставителя (Аргентина).¹³ Поскольку консорциум не признается юридическим лицом, каждый из его участников самостоятельно принимает на себя обязательства, вытекающие из заключенного договора, и несет ответственность по их исполнению перед третьими лицами (Бразилия, Перу). Но вместе с тем, каждый участник должен координировать свои действия с действиями остальных участников соглашения (Перу). Презумпция солидарной ответственности не действует. Договор об образовании консорциума регистрируется в торговом реестре по месту нахождения его участников (Бразилия). Договором также должен устанавливаться режим участия членов консорциума в экономических результатах его деятельности, при отсутствии соглашения по этому пункту предполагается участие в равных долях (Перу).

Напротив, так называемым «интегрированным предприятиям» (*integrating companies*), создаваемым в Мексике в рамках Программы министерства экономики по поддержке малых и средних предприятий разрешается координировать некоторые действия, не нарушая закон. Антимонопольный орган Мексики полагает, что, участвуя в интегрированном предприятии, малые предприятия не являются конкурентами, и единая цена, по которой они продают товар или услугу, не может признаваться незаконной монополистической практикой по смыслу закона.

Вместе с тем, в ряде латиноамериканских стран (Колумбия, Эквадор и др.) допускается создание т.н. «публично-правовых консорциумов» — объединений юридических лиц публично-права между собой либо последних с частными лицами или частных лиц между собой с целью управления или защиты общего интереса участников — при условии, что такой интерес является одновременно общим (общественным) интересом (*interés general*).¹⁴

Х.Р. Дроми¹⁵ определяет публично-правовой консорциум как объединение публичных учреждений управления (*entes públicos de gestión*) местного или регионального уровня, осуществляющих административную деятельность, заключающуюся в реализации товаров или предоставлении услуг, и наделяет их правосубъектностью, имуществом и наличием собственных целей.

В Эквадоре конструкция публично-правового консорциума используется муниципалитетами, сельскохозяйственными центрами и компаниями, выполняющими заказы для государственных нужд. Так, например, согласно ст. 559 Закона о режиме муниципальных образований 1971 г. (*Ley de*

¹⁰ В работах, посвященных международным экономическим отношениям, отмечается, что в соответствующих правовых актах совместными именуются предприятия, в капитале или деятельности которых принимает участие иностранное лицо (как правило, компания). — См.: М.И. Кулагин. Предпринимательство и право: опыт Запада // Избранные труды по акционерному и торговому праву. — М.: «Статус», 2004. С. 265.

¹¹ Torres Vásquez A. Contrato de joint venture // Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1991–1992, Volumen 49. P. 254.

¹² См. ст. 445 общего закона 1997 г. о товариществах Перу (*Ley General de Sociedades* № 26.887 de 19 de noviembre de 1997 // Diario Oficial "El Peruano". 09.12.1997. Segunda Edición. Año XV — № 6375. P. 155309), ст. 377–382 закона 1984 г. о торговых товариществах Аргентины (*Ley* № 19.550, de Sociedades Comerciales, de 30 de marzo de 1984. (Texto ordenado por el Anexo del Decreto 841/84 // B.O. 30.03.1984), ст. 278, 279 закона 1976 г. об акционерных обществах Бразилии (*Lei das Sociedades por Ações* — "Sociedades Anônimas" № 6.404 de 15 de dezembro de 1976 // DOFS PUB 17.12.1976 000001 1 Diário Oficial da União — Supl).

¹³ См., например, Montoya Manfredi, Ulises. Derecho Comercial. Lima, Editora y Distribuidora Jurídica Grijley, 1999. 10ª edición actualizada, Tomo I. P. 749.

¹⁴ Marienhoff M. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1988.

¹⁵ Dromi J.R. Manual de Derecho Administrativo. Astrea. Buenos Aires, 1987.

Régimen Municipal) на постоянной основе создается Объединение эквадорских муниципалитетов. В него входят все муниципалитеты страны. Объединение признается юридическим лицом публичного права, наделяется собственным имуществом и располагается в столице Республики.

Аналогично в Колумбии — ст. 3 Закона 1 1995 г. (*Ley 1 de 1995*) гласит, что объединения муниципалитетов — это административные учреждения публичного права, наделяемые статусом юридического лица и собственным имуществом и независимые от входящих в их состав муниципалитетов. Хотя в обоих случаях употребляется термин «объединение» (*asociación*) речь идет о консорциуме, полагает эквадорский правовед Э. Перес.¹⁶

Объединение, основанное на системе участия

Объединение, основанное на системе участия (*la sociedad accidental o en participación или asociación de cuentas en participación; sociedade em conta de participação*),¹⁷ являющееся привлекательным способом концентрации экономических ресурсов, технологических знаний, потребительских рынков и т.д.; позволяющее легитимировать участие в сложных проектах множества субъектов в сочетании с адекватной системой контроля. Такое объединение неправосубъектно; возникает на основе договора товарищества гражданского права. Коммерсант или торговое товарищество (*el asociante / sócio ostensivo / el gestor*), предоставляет одному или нескольким третьим лицам — участникам (*socios ocultos, personas asociadas / sócio participante / el partícipe no gestor*) — возможность участвовать в прибыли и убытках от одной торговой операции (Аргентина, Венесуэла) или от всей ведущейся ими коммерческой деятельности (Венесуэла), от определенных торговых операций или всей деятельности предприятия (Перу) взамен вносимого такими лицами имущественного или иного подлежащего денежной оценке вклада.

Объединение создает общность имущества участников, которая может носить как временный, так и постоянный характер. Такой коммерсант или товарищество действуют в отношении третьих лиц так, как если бы имущество было их собственным (*de propiedad del asociante*), что обуславливает отсутствие каких-либо отношений между третьими лицами и негласным участником.

Последний не участвует в управлении и несет ответственность в пределах собственного вклада.

¹⁶ Pérez E. La personalidad jurídica // El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución. Ed. ESTADE, 1999. URL: <http://www.estade.org/derechopublico/indicepoderejecutivo.htm> (дата обращения: 02.08.10).

¹⁷ См., например, ст. 361–366 Закона о товариществах Аргентины и п. 4 ст. 201, ст. 359–364 Торгового кодекса 1982 г. Венесуэлы (Código Civil de Venezuela de 1982 // Gaceta № 2.990 Extraordinaria del 26 de Julio de 1982); ст. 991–996 ГК Бразилии (Código civil do República Brasil (2002)). (Novo Código Civil) Lei nº 10.406, de 10.1.2002. Lei Ordinária // DOFC PUB 11/01/2002, 000001, 1, Diário Oficial da União). Эта правовая конструкция известна также законодательству Боливии, Колумбии и Перу.

Третьи лица приобретают права и обязанности лишь по отношению к тем лицам, с которыми заключали договоры. Негласный участник (*el partícipe no gestor*) вправе в любое время потребовать отчета о состоянии дел и ознакомиться со всеми документами, касающимися деятельности коммерсанта (Венесуэла). Прием в качестве негласного участника нового лица возможен только с согласия действительных негласных участников.

Договор подлежит регистрации в Государственном торговом реестре. Если не установлено иное, негласные участники участвуют в убытках в размере, равном участию в прибылях, но не больше размера, внесенного в качестве вклада. Договором может устанавливаться также и положение, согласно которому такое лицо не участвует в убытках. Несостоятельность гласного участника (*sócio ostensivo*) является основанием прекращения договора и ведет к закрытию соответствующего банковского счета (Бразилия).¹⁸

Еще одной формой кооперации юридических лиц и централизации производства является известное аргентинскому законодательству (ст. 367–376 Закона о торговых товариществах Аргентины) **объединение для сотрудничества** (*agrupación de colaboración*), близкое французскому объединению с общей экономической целью.

Учрежденные в Аргентине товарищества могут посредством договора объединения (*contrato de agrupación*) учредить общую «организацию» для осуществления любых мероприятий, содействующих облегчению или развитию определенных этапов предпринимательской деятельности ее участников, или улучшать либо способствовать росту результатов этой деятельности.

Такая организация не может извлекать прибыль. Экономические выгоды, получаемые в ходе данной деятельности, причитаются самим предприятиям-участникам объединения, отношения финансовой подчиненности между ними не составляют конститутивного элемента правового статуса.

Объединение также не может осуществлять централизованное руководство деятельностью его участников. Копия соглашения, зарегистрированного в Государственном торговом реестре, представляется на проверку на соответствие положениям действующего антимонопольного законодательства. Такое объединение может учреждаться не более, чем на 10 лет с возможностью продления этого срока до момента истечения первоначально установленного.

¹⁸ Подробнее см.: Montoya Alberti H. Los contratos de colaboración empresarial y la codificación del Derecho Mercantil // Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Lima, Editorial Asesorandina, noviembre de 1997, № 47. P. 106; Cárdenas Quirós C., Olcese Chepote B. Asociación en participación // Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Lima, Editorial Asesorandina, abril de 1991, Tomo II, № 37. P. 144.



Руководство и управление деятельностью объединения возлагается на одно или нескольких избранных по решению участников физических лиц. Вклады участников, как и приобретаемое на них имущество, составляют общий имущественный фонд объединения (*fondo común operativo*), на который в период действия объединения не могут обращаться взыскания кредиторов его участников.

Участники отвечают по обязательствам, приобретаемым от имени объединения его представителями, солидарно и неограниченно. Одним из оснований прекращения (наряду с такими, как согласие участников, сокращение числа участников до одного и т.д.) является окончательное решение компетентного органа, полагающего, что объединение совершает ограничивающие конкуренцию на рынке действия.

Изложенное позволяет заключить, что одна из особенностей отношений, регулируемых нормами антимонопольного законодательства, обусловлена участием в них новой категории участников рынка — неправосубъектных предпринимательских

Исключения из сферы действия антимонопольных законов в отношении юридических лиц обусловлены большей частью представлениями того или иного государства о их целесообразности и необходимости, которые строятся исходя из социально-экономических условий.

объединений, основанных на договоре либо на системе участия («групп предприятий», «пулов», «консорциумов», «групп с общим экономическим интересом» и др.).

Эта особенность предопределила повышенное внимание к ним законодателя в латиноамериканских странах — охрана конкурентной среды осуществляется посредством издания нормативных предписаний, адресуемых не только входящим в такие объединения юридическим лицам, но и самим объединениям. Исключения из сферы действия антимонопольных законов в отношении тех или иных юридических лиц устанавливаются не столько на основании различий в правовой природе и целях деятельности последних в качестве публично-правовых и частноправовых, сколько обусловлены представлениями того или иного государства о целесообразности и необходимости устанавливаемых исключений исходя из социально-экономических условий (Колумбия, Эквадор, Мексика и пр.).

Автор также полагает, что юридический статус таких форм организации капитала и производства, как консорциум, объединение для сотрудничества и объединение, основанное на системе участия, можно рассматривать как применение права торговых товариществ к соглашениям об экономическом сотрудничестве.

Беликова К. М.,
к. ю. н., доцент кафедры
гражданского и трудового права
Российского университета дружбы народов

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 4

№ 2 2011

ФАС России начинает публикацию учебника «Конкурентное право России», который только готовится к выходу в свет. Авторами пособия для высших учебных заведений являются заслуженный экономист Российской Федерации, руководитель ФАС России Артемьев И. Ю.; к.э.н., заслуженный экономист Российской Федерации Сушкевич А. Г.; профессор Клейн Н. И.; к.ю.н. Рабко Т. А.; к.ю.н. Борзило Е. Ю.; к.ю.н. Пузыревский С. А.; Алешин Д. А.; Середина Е. В.

Вступительное слово к учебнику написано Артемьевым Игорем Юрьевичем. В своем обращении к читателям руководитель Федеральной антимонопольной службы России сделал акцент на том, что конкуренция является основой поступательного развития страны, обеспечивает постоянное совершенствование и динамичное внедрение в экономику инновационных технологий. «Мы надеемся, что подготовленный нами учебник окажется полезным, прежде всего, молодому поколению российских граждан, будущим предпринимателям и руководителям всех рангов — даст им глубокое понимание реалий конкурентного права, сформирует представление об основных направлениях его развития и укоренит мысль о том, что построение конкурентной модели российской экономики не только возможно, но и должно», — заключил глава антимонопольной службы.

В этом номере публикуется первая глава учебника — «Экономическая конкуренция в качестве охраняемого общественного блага». В ней раскрывается суть понятия «конкуренция», изучается ее общественная ценность и функциональность, анализируются угрозы конкуренции, рассматриваются вопросы государственного антимонопольного регулирования. Читателю предлагается ознакомиться с причинами ограничения конкуренции, программами защиты и развития конкуренции в Российской Федерации, с европейскими и российской системами антимонопольного регулирования.

Открывает последнюю часть нашего электронного журнала материал «Актуальные направления кадровой политики ФАС России», подготовленный Управлением государственной службы ФАС России. На вопросы виртуального интервьюера отвечает Белоусова Екатерина Викторовна, начальник указанного управления.

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ФАС РОССИИ

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

В чем суть кадровой политики ФАС России?

Современные требования к работе с персоналом подразумевают постоянное совершенствование кадровой политики. Цель кадровой политики ФАС России — своевременное пополнение рядов организации высококвалифицированными сотрудниками, обеспечение их дальнейшего развития и закрепления в штате.

В антимонопольных органах служит свыше трех тысяч человек, от их профессионального уровня и личностных качеств в значительной степени зависит способность Службы эффективно решать поставленные перед ней задачи.

Руководство ФАС России всегда уделяло большое внимание работе с кадрами. Недавно руководством утверждены Миссия, Цели и Ценности ФАС России, Принципы поведения государственных гражданских служащих ФАС России и Этический кодекс государственных гражданских служащих ФАС России, что позволяет лучше понять базовые ориентиры, в том числе и в вопросах прохождения государственной службы.

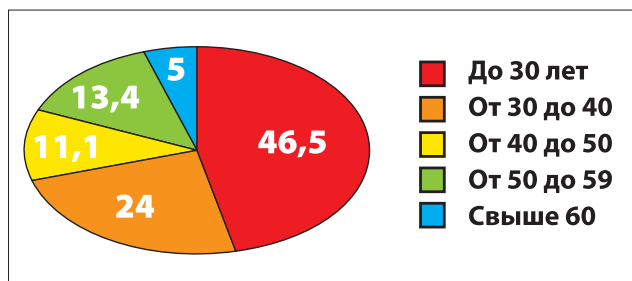
В 2010–2011 годах получили свое развитие такие направления в области кадровой политики, как правовое, нормативное и информационное обеспечение, организация взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов ФАС России. Мы работаем над совершенствованием механизмов качественного подбора при выдвижении кадров на должности и при приеме на службу, повышенное внимание уделяется профессиональной подготовке и повышению квалификации сотрудников. При этом очень важным является создание условий для развития и улучшения личностных качеств государственных гражданских служащих. Проводится работа по столь актуальному направлению, как противодействие коррупции.

И, безусловно, приоритетом является ведение активной политики по привлечению молодых специалистов в ФАС России.

И это только часть задач на данном этапе, которые решает управление государственной службы совместно с руководителями структурных подразделений центрального аппарата и руководителями территориальных органов ФАС России.

Кадровая характеристика центрального аппарата ФАС России на 20.06.2011 г.

Возрастной состав сотрудников ЦА ФАС России



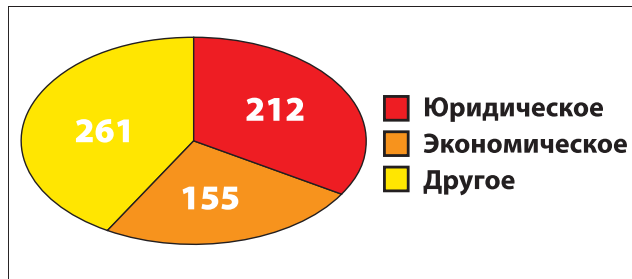
Штатная численность: 614 штатных единиц

Фактическая численность: 628 человек, из них — 235 мужчин, 393 женщины

Возрастной состав от факт. численности:

- До 30 лет — 292 человека, 46,5%
- От 30 до 40 лет — 149 человек, 24,0%
- От 40 до 50 лет — 70 человек, 11,1%
- От 50 до 59 лет — 84 человека, 13,4%
- Свыше 60 лет — 33 человека, 5,0%
- **Средний возраст — 36 лет**

Образование сотрудников ЦА ФАС России



Характеристика по образованию: высшее образование — 576 человек, из них:

- юридическое — 212 человек
- экономическое — 155 человек
- другое — 261 человек

Большинство сотрудников центрального аппарата ФАС России получили профильное образование: 37% сотрудников — юридическое,

27% — экономическое. Кроме того, 34 сотрудника имеют ученую степень (в том числе, один доктор экономических наук). Следует отметить, что третья часть численного состава центрального аппарата ФАС России имеет многолетний опыт работы в антимонопольных органах: свыше 15 лет — 106 человек, свыше 10 лет — 101 человек.

В территориальных органах ФАС России 41 руководитель и заместитель руководителя имеют ученую степень (в том числе, один доктор экономических наук). Профильное образование у 192 руководителей и заместителей руководителей: 48% — юристы, 30% — экономисты. Более чем пятилетний опыт работы в антимонопольных органах имеют 47 руководителей и заместителей руководителей и 124 — более чем десятилетний опыт.

О высоком профессиональном уровне государственных гражданских служащих ФАС России свидетельствуют данные о государственных наградах. Только за последние три года высокую оценку руководства страны получили 29 руководителей и заместителей руководителей территориальных органов и 45 государственных гражданских служащих центрального аппарата ФАС России.

Ведомственными грамотами и благодарностями отмечены 244 руководителя и заместителя руководителя территориальных органов и 336 государственных гражданских служащих центрального аппарата ФАС России.

Какие приоритеты у ФАС России в области кадровой политики в настоящее время?

Приоритеты кадровой политики вытекают непосредственно из приоритетов ФАС России в целом — нет ничего важнее людей, способных оперативно и качественно решать на своем месте задачи, стоящие перед антимонопольным ведомством. Необходимо подчеркнуть, что это должны быть честные люди, с высокой квалификацией, проявляющие инициативу, способные к инновациям и нацеленные на постоянный профессиональный рост и развитие. В определяющей степени решение данной задачи зависит от руководящего состава структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов.

Руководство ФАС России обращает серьезное внимание на необходимость более эффективной работы с кадровым резервом, который должен быть готов к замещению всех появляющихся вакансий, в том числе руководителей и заместителей руководителей территориальных органов. Ведь наличие полноценного кадрового резерва и правильная организация его подготовки

позволяют планомерно осуществлять расстановку кадров, обеспечивать правильное сочетание опытных и молодых перспективных сотрудников.

При достаточно молодом среднем возрасте сотрудников структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов — 32–36 лет — обращает на себя внимание тот факт, что более 35% руководителей территориальных органов достигли возраста 50 лет и старше. Кроме того, 24 сотрудника из числа руководителей и заместителей руководителей территориальных органов (около 10%) уже превысили 60-летний рубеж, что свидетельствует о наличии опытных кадров в руководстве ТО. При этом важно, чтобы наши заслуженные коллеги начинали готовить себе молодой качественный резерв.

Только в этом году в связи с достижением предельного возраста нахождения на государственной службе у нас уходят на заслуженный отдых 3 руководителя территориальных органов, а в ближайшие два года — еще 17. Согласитесь, смена руководства практически в четверти территориальных органов — вопрос серьезный.

В этой связи руководством ФАС России внесены коррективы в систему подготовки кадрового резерва руководителей территориальных органов. Обязательной составляющей работы становится реальный и контролируемый индивидуальный годовой план каждого резервиста, составленный с учетом личностных характеристик, всестороннего изучения его управленческого потенциала, профессиональных знаний и содержащий образовательные программы; практические мероприятия — участие в зональных семинарах-совещаниях, коллегиях, президиумах коллегии, заседаниях Совета территориальных органов, в комплексных проверках, специальных проектах, программах и т.д.

Большую помощь в профессиональной подготовке государственных гражданских служащих и в работе с кадровым резервом призван оказать Учебно-методический центр ФАС России, который начинает свою работу в 2012 году (при содействии Правительства Татарстана) в г. Казани. Помимо профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников антимонопольной службы, на площадке Центра предполагается организовывать конференции, семинары, совещания международного уровня, направленные на сближение антимонопольного законодательства России и зарубежных стран.

Данный центр позволит перейти от традиционного периодического повышения квалификации к непрерывной системе обучения и подготовки кадрового резерва, создаст для коллег,

входящих в кадровый резерв, условия, приближенные к «реальной жизни» руководителей территориальных органов. Безусловно, это потребует дополнительного финансирования. Но, как говорится, игра стоит свеч!

Коллектив — это живой организм, он постоянно обновляется. Как проходит процесс вхождения нового сотрудника в коллектив?

В основе кадровой политики ФАС России стоит уважение к личности и создание условий для всестороннего развития каждого члена коллектива. В первую очередь, это относится к новым сотрудникам ведомства, поскольку необходимо максимально сгладить сложный период адаптации к новому месту работы, новым коллегам и новым обязанностям, обеспечить комфортное вхождение в коллектив. Особое внимание уделяется молодежи, которая и составляет основную часть сотрудников ФАС России.

В свой первый рабочий день новые сотрудники получают в отделе кадров сборник «Первые шаги в ФАС России» с наиболее актуальной для них информацией. Для оказания помощи при вхождении в должность в ведомстве разработана и начала действовать Программа наставничества.

Адаптации новых сотрудников способствуют и регулярно проводимые семинары-совещания для впервые принятых в ФАС России государственных гражданских служащих.

На рабочем месте человек проводит более половины своей сознательной жизни. Какие меры позволяют создать благоприятный климат в коллективе, а следовательно, повысить производительность труда?

Одна из Ценностей ведомства — открытость. Во многом комфортную социально-психологическую среду формируют правильно выстроенные внутренние коммуникации, правила, принимаемые всеми членами коллектива и задающие общие рамки поведения, то, что называется корпоративной культурой.

На внутреннем портале, помимо документов управления, методических материалов, вопросов по регламентам и прочим документам, размещены такие необходимые каждому сотруднику документы, как формы заявлений на отпуск и справок о доходах, сборники «Государственная служба в ФАС России» и «Первые шаги в ФАС России». Активно функционирует форум «Кадровик». Все эти меры призваны помочь сотрудникам ведомства оперативно получить необходимую информацию и разобраться в вопросах организации и прохождения государственной гражданской службы в ФАС России.

С целью создания сплоченного и дружного коллектива для детей, родственников и друзей

сотрудников ФАС России был организован День открытых дверей. Это мероприятие управление государственной службы проводило совместно с административным управлением, управлением делами и профсоюзной организацией ФАС России.

Поскольку большая часть сотрудников ФАС России — молодежь, значит, действует эффективная система по привлечению молодых специалистов на государственную службу?

Это один из приоритетов кадровой политики ведомства. ФАС России регулярно участвует в Днях карьеры вузов Москвы. Ежегодно более 70 студентов проходят практику в антимонопольной службе.

Следующим шагом в привлечении молодежи стали Дни открытых дверей для выпускников вузов. В апреле 2011 года ФАС России распахнула свои двери для будущих специалистов и коллег, студентов 4–5 курсов. Желание познакомиться с деятельностью нашей организации выразили студенты ведущих вузов России: Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, Государственного университета — Высшей школы экономики, Финансового университета при Правительстве РФ, Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы. После ознакомительной экскурсии по помещениям ведомства, включающей посещение кабинета руководителя ФАС России и музея, студенты были приглашены на семинар, где заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров и начальники управлений рассказали о деятельности Службы.

Перед студентами выступил руководитель ФАС России Игорь Артемьев, который отметил, что «большую часть времени мы работаем в команде, стремимся создать открытую и дружескую атмосферу».

Надеемся, что социально направленная кадровая политика будет и в дальнейшем способствовать привлечению молодежи и закреплению кадров.

Вот лишь некоторые, но, на наш взгляд, важные составляющие кадровой работы. Мы создаем, поддерживаем и развиваем корпоративную культуру, которая объединяет сотрудников в сильную команду, формирует единое понимание миссии и целей, стоящих перед Службой, мотивирует персонал к их достижению.

На вопросы отвечала начальник Управления государственной службы ФАС России Белоусова Е. В.

КОНКУРЕНТНОЕ ПРАВО РОССИИ

ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В КАЧЕСТВЕ ОХРАНЯЕМОГО ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГА

§1. Понятие конкуренции

Предметом изучения в курсе «Конкурентное право» является совокупность законов и иных правовых нормативных актов, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции, с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на товарном рынке.

Теоретические представления о природе и ценности конкуренции в качестве общественного блага начали формироваться с начала XVIII в., когда бурное развитие промышленного производства вызвало рост общественного разделения труда, резко усилило значение торговли и денежного обращения в экономике европейских стран.

Различные толкования понятия «конкуренция» постепенно складывались в **систему конкурентного права** — совокупность доктринальных воззрений и юридических норм, которые обосновывают и утверждают ценность конкуренции, а также обеспечивают ее защиту и развитие.

Адам Смит, основоположник классической политической экономии, не оставил нам явно-го определения конкуренции, однако в трудах Джорджа Стиглера¹ сформулированы пять неявных предпосылок, которые Адам Смит в своем «Богатстве народов»² считал достаточными для существования конкуренции на товарном рынке:

- 1) все конкуренты должны действовать самостоятельно, не сговариваясь друг с другом;
- 2) количество конкурентов, как уже имеющих, так и потенциальных, должно быть достаточным для того, чтобы устранить экстраординарные доходы;
- 3) все экономические агенты должны обладать приемлемым знанием рыночных возможностей;
- 4) должна существовать свобода (от социальных ограничений) для действий в соответствии с этим знанием;
- 5) должно пройти достаточно времени для того, чтобы ресурсы начали расходоваться в количествах и целях, которые определили их владельцы.

¹ Stigler, G.J. (1957): Perfect competition, historically contemplated, Journal of Political Economy 65, reprinted in G.J. Stigler (1965): Essays in the History of Economics, Chicago and London: The University of Chicago Press, 234 – 67.

² Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцгиз, 1962.

В определении конкуренции Адам Смит ушел далеко вперед по сравнению со своими предшественниками: для них суть конкуренции сводилась к ценовым явлениям, а ее функция — к «тенденции приводить рыночные цены к такому уровню, при котором устраняются как избыточные прибыли, так и неудовлетворенный спрос, т.е. к уровню, который соответствует минимальным из возможных устойчивых цен в долгосрочном периоде»³.

Какие же характеристики рынка и поведения его участников Адам Смит считал неотъемлемыми чертами конкуренции?

Предпосылки №1 и №4 характеризуют поведение участников рынка. Во-первых, их **соперничество должно быть реальным**, иначе действие «невидимой руки» рынка в распределении ресурсов между видами деятельности и отдельными предпринимателями будет неэффективным. Во-вторых, такое соперничество должно быть **освобожденным от социальных ограничений**, снижающих эффективность «невидимой руки» рынка в распределении ресурсов.

Предпосылки №2, №3 и №5 характеризуют структуру рынка. На рынке должны действовать (покупать и продавать товар) **достаточно много участников**; насколько много — зависит от того, сколько их требуется, чтобы продажи конкретного товара не приносили сверхдоходы. Говоря языком современной экономической науки, «эффективность действия «невидимой руки» рынка ограничена, если количество реальных и потенциальных участников рынка невелико»⁴. Кроме того, все участники рынка (прежде всего производители и продавцы товара) должны иметь **равный доступ к информации** о возможном альтернативном использовании ресурсов и об альтернативных поставщиках товара. И, наконец, необходимо **длительное существование рынка**, чтобы его «невидимая рука» успешно распределила ресурсы по направлениям использования, а покупателей — по кругу продавцов, т.е. должно пройти время, в течение которого соперничество участников рынка даст видимый результат.

Современник французских энциклопедистов Адам Смит предложил целостный и интегральный взгляд на конкуренцию. Впоследствии понятие конкуренции подверглось аналитическому расщеплению

³ McNulty, P.J. (1967): "A note on the history of perfect competition", Journal of Political Economy 75, 395 – 9.

⁴ The International Handbook of Competition, ed. By M. Neumann, J. Weigand; Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2004. С. 17. Настоящее издание содержит также множество цитат и извлечений из работ крупнейших экономистов XX в., посвященных природе конкуренции и систематизированных по различным ее аспектам; часть цитат будет использована далее со ссылками на The International Handbook of Competition, ed. By M. Neumann, J. Weigand; Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2004.



на множество относительно самостоятельных аспектов, каждому из которых придавалось решающее значение. Так, часть экономистов XX в. считали достаточным характеризовать конкуренцию в качестве соперничества на рынке следующим образом:

- «Конкуренция, в широком смысле, означает борьбу несовместимых интересов» (Р.Т. Эли, 1901);
- «Конкуренция — одного порядка и практически синонимичный термин по отношению к таким терминам, как «борьба», «соревнование», «соперничество» (Э. Дж. Эдди, 1913);
- «Термин «конкуренция» проник в экономическую науку из обыденного дискурса и очень долго обозначал не более чем самостоятельное соперничество двух и более лиц» (Дж. Стиглер, 1957)⁵.

Параллельно развивается представление о конкуренции как об отсутствии барьеров для входа на товарный рынок и в силу этого обстоятельство как о соперничестве реальных и потенциальных (т.е. тех, угроза появления которых на рынке всегда присутствует) конкурентов:

- «Конкуренция... — это не только присутствие нескольких продавцов на одном рынке. Конкуренцию можно определить как возможность свободного передвижения труда и капитала. Конкуренция, по крайней мере латентная, существует лишь постольку, поскольку не пресекается появление новых продавцов на рынке» (Р.Л. Лифман, 1915);
- «Выражение «совершенная конкуренция» должно означать именно свободный и простой вход на рынок» (Ф. Махлуп, 1942);
- «Кажется предпочтительным... использовать понятие конкуренции в изменяющихся условиях в соответствии со следующим методом: а именно, настаивать на отсутствии барьеров на вход и на выход с рынка в нормальный долгосрочный период; т.е. в период, достаточно длительный для того, чтобы могли произойти существенные изменения в распределении даже наиболее долгосрочных и специализированных ресурсов» (Дж. Стиглер, 1965);
- «Существенной (достаточной) характеристикой рынка, который находится в состоянии конкуренции, является открытость такого рынка для входа новых конкурентов... рынок, на котором действует лишь одна фирма, также может анализироваться в качестве конкурентного рынка» (П.С.У. Эндрюс, 1964)⁶.

Экономисты XX в. часто представляли конкуренцию механизмом, аналогичным дарвиновскому механизму естественного отбора. Такая точка

зрения широко представлена в учебниках по маркетингу и теории предпринимательской конкуренции⁷. Глубокое замечание по поводу использования экономистами такой аналогии сделал крупнейший экономист рубежа XIX–XX вв. А. Маршалл: «Закон естественного отбора... часто интерпретируют таким образом, будто тенденцией к выживанию наделены те организмы, которые наилучшим образом приспособлены извлекать выгоду из окружающей среды. Но такое понимание неверно. Закон устанавливает, что тенденцией к выживанию наделены те организмы, которые наилучшим образом приспособлены использовать окружающую среду в своих собственных целях»⁸. Применяя высказывание А. Маршала в отношении конкуренции, отметим: биологическая аналогия демонстрирует не только то, что число допустимых способов использования ресурсов и возможностей рынка (эти способы задаются целями деятельности компании) ограничено, но и то, что победители в конкурентной борьбе способны наилучшим образом приспособиться к внешне заданным рыночным параметрам, не отступая от целей своей деятельности на рынке.

Наконец, экономисты часто понимают конкуренцию и просто как отсутствие монополии на определенном рынке.

Суммируя сказанное, выделим два относительно самостоятельных аспекта конкуренции: первый из них является производным от структуры товарного рынка, второй — от поведения действующих на нем продавцов и покупателей.

«Структурный» аспект конкуренции близок к принятому в экономической науке определению «совершенной конкуренции»⁹ и выделяет следующие характеристики товарного рынка, необходимые для поддержания конкуренции:

- атомистичность рынка, т.е. наличие достаточно большого количества продавцов, каждый из которых настолько мал, что его действия не оказывают существенного влияния на конкурентов;
- однородность товара, т.е. полная взаимозаменяемость товара, поставляемого на рынок разными продавцами;
- полная информированность участников рынка о ценах, установленных всеми фирмами;
- равноступенчатость производственных технологий для всех участников рынка;
- свобода входа на рынок: любой участник может беспрепятственно войти на рынок или уйти с него.

⁷ См. например: Рубин. Ю.Б. Теория и практика предпринимательской конкуренции: Учебник. 4-е издание, перераб. и доп. — М.: ООО «Маркет ДС Корпорейшн», 2004. С. 782). В этом издании § 1.2 гл. 1 так и назван: «О биологических предпосылках конкуренции в системе бизнеса».

⁸ Marshall, A. (1909): *Economics of Industry*, 4th edition, 1909, London: Macmillan. С. 140.

⁹ См. например: Кабраль Луис М.Б. Организация отраслевых рынков: вводный курс / Пер. с англ. А.Д. Шведа. — Мн.: Новое знание, 2003. С. 92.

⁵ Там же. С. 18.

⁶ Там же. С. 19.



«**Поведенческий**» аспект конкуренции выделяет особенности рыночной стратегии участников, которые свидетельствуют об их соперничестве друг с другом и с потенциальными конкурентами:

- инновационную активность участников рынка;
- ценовую стратегию;
- продуктовую стратегию и рекламу;
- инвестиции в расширение производства.

Оба подхода не исключают друг друга и могут одновременно использоваться для характеристики конкретного рынка.

§2. **Общественная ценность конкуренции и ее функции в экономике**

Существуют два подхода к оценке общественной значимости конкуренции. Первый — **идеологический** — вытекает из базовых ценностей любого демократического общества.

«Антиitrustовское законодательство было создано отнюдь не знатоками коммерческого права (хотя они и стали его первыми интерпретаторами) и не экономистами (хотя они и снабдили его наиболее веским «культурным» обоснованием). Сильнее всех его появления желали политики и (в Европе) ученые, которые очень внимательно относились к основам демократических систем и которые рассматривали его в качестве ответа (пусть и не единственного) на важнейшую проблему демократии: возникновение в среде фирм и компаний в результате реализации фундаментальных свобод индивида противоположного этим свободам феномена частной власти; нелегитимной власти, у которой есть пугающая возможность подавлять не только экономическую свободу иных частных индивидов, но также и сбалансированность и беспристрастность государственных решений, подвергающихся ее доминирующему воздействию; ...частная власть в либеральных демократических обществах (в отличие от того, что наблюдалось ранее и наблюдается сегодня в обществах, основанных на иных началах) в принципе рассматривается как склонная к злоупотреблению и поэтому должна быть ограничена таким образом, чтобы решения любого частного лица, которые оказывают воздействие на других лиц, принимались бы только с согласия последних»¹⁰.

Таким образом, конкуренция рассматривалась и продолжает рассматриваться как противовес от частной власти, угрожающей основам демократического общества. Кроме того, сторонники идеологического подхода указывают, что конкуренция позволяет достичь социально-справедливого распределения результатов функционирования экономики. Во-первых, она подразумевает низкие

барьеры входа на рынок, а значит, дает возможность каждому использовать свои знания и умения в любой отрасли и сфере экономической деятельности. Во-вторых, конкуренция исключает получение монопольной ренты, а значит, позволяет участнику рынка получить вознаграждение, соответствующее его знаниям и умениям.

Второй подход — **экономический** — детально разработан в теоретической экономической науке и обосновывает преимущества конкуренции перед иными способами распределения ограниченных ресурсов в целях удовлетворения потребностей индивидов и фирм. Общественная полезность конкуренции обусловлена:

- так называемой, аллокативной эффективностью — той ролью, которую конкуренция играет в распределении ресурсов в соответствии с предпочтениями потребителей. Аллокативная эффективность минимизирует риск производства ненужных или слишком дорогих для потребителей товаров;
- способностью конкуренции динамически адаптировать экономику к постоянно меняющимся предпочтениям потребителей. Производители должны непрерывно вести инновационные разработки и научные исследования: только те компании, которые своевременно производят необходимые изменения, имеют наибольшие шансы выжить в условиях конкуренции;
- ее воздействием на всех производителей и продавцов: они вынуждены снижать издержки и цены на продукцию, поскольку постоянно существует угроза, что клиенты уйдут к конкурентам, которые уже нашли возможность снизить цену;
- макроэкономической эффективностью, т.е. наиболее экономным использованием ресурсов страны при достижении наибольшего прироста благосостояния общества на единицу использованных ресурсов.

Прикладные экономические исследования представляют убедительное подтверждение сформулированным выше теоретическим положениям.

На примере электроэнергетики США показано, что производство электроэнергии в конкурентных условиях позволяет на 10,75% снизить издержки на единицу продукции в сравнении с производством ее монополистом¹¹.

Макроэкономические сравнения эффективности компаний шести промышленно развитых стран показали: степень эффективности использования ресурсов обратно пропорциональна степени концентрации производителей в соответствующих отраслях. Чем меньше производителей

¹⁰ G. Amato, *Antitrust and the bounds of Power*, Hart Publishing, Oxford, UK, 1997. С. 2–3.

¹¹ Primeaux, W.J., (1977) "An assessment of X-efficiency gained through competition", *Review of Economics and Statistics* 59. С. 107.



(т.е. чем выше концентрация и ниже конкуренция), тем ниже эффективность их работы¹². Аналогичные результаты — рост эффективности компаний при снижении их доли в производстве и на рынке — были получены и при внутривнутриотраслевых исследованиях на примере 181 крупнейшей компании из 21 отрасли обрабатывающей промышленности Великобритании за период 1970–1989 г.¹³

Были также изучены последствия дерегулирования (отмены государственного регулирования и перехода к свободному рынку) различных секторов экономики; интеграции рынков в масштабе Евросоюза (усиления конкуренции за счет новых участников); отмены административных барьеров для входа на рынок (например, разрешение компаниям, производящим аналоги запатентованных лекарств и медикаментов, продавать их на национальном рынке наравне с оригинальными лекарствами и медикаментами, если срок патентной защиты последних закончился). Эти исследования однозначно свидетельствуют:

- чем выше конкуренция, тем эффективнее компании используют наличные ресурсы;
- чем выше конкуренция, тем ниже себестоимость товаров и услуг, цены оптового и розничного рынков;
- в процессе конкуренции формируется более эффективная структура рынков (например, в результате конкурентной борьбы аэропортов происходит их разделение на «местные», «межрегиональные» и «узловые», что позволяет снизить расходы на единицу оказываемой услуги и тарифы на обслуживание авиакомпаний и пассажиров).

Экономисты постоянно находят все новые подтверждения благотворного воздействия конкуренции на эффективность экономики. Так, исследование, проведенное ФАС России в 2010 г., показало, что конкуренция в сфере пассажирских авиаперевозок дает возможность снизить цену единицы услуги (перевозки одного пассажира на фиксированное расстояние) на 40% в сравнении с ценой на аналогичную услугу авиаперевозчика-монополиста.

Йозеф Шумпетер, крупнейший экономист XX в., чье понимание конкуренции оказало наибольшее влияние на экономическую науку, образно назвал конкуренцию «вихрем созидательного разрушения»¹⁴, в котором сила созидания нового и востребованного обществом прямо пропорциональна силе разрушения старого и ненужного. Поэтому не следует забывать, что «хотя выгоды

конкуренции велики... ее воздействие на проигравшую сторону может быть разрушительным. Воздействие конкуренции на потребителей также не всегда благоприятно для них, как, например, в случае банкротства маленьких местных магазинов в результате конкуренции с супермаркетом в соседнем населенном пункте. Именно процесс конкуренции, а не сохранение конкурентов, является основной задачей конкурентной и антимонопольной политики»¹⁵.

§3. Угроза конкуренции и государственное антимонопольное регулирование

Экономическая конкуренция — объект постоянных покушений со стороны участников рынка, их союзов и объединений, а также со стороны публично-правовых образований.

Постоянная угроза конкуренции, исходящая от участников рынка, была ясна уже Адаму Смитту: «...даже там, где предприниматели никогда не были объединены в цехи, цеховой дух, ревность по отношению к чужакам, нежелание принимать учеников или сообщать свои тайны производства другим обычно преобладали в их среде, обучая их уничтожать свободную конкуренцию, которую они не могли выключить, ссылаясь на законодательные предписания, при помощи соглашений или союзов, созданных по собственному желанию. Отраслям производства, в которых занято небольшое число лиц, чрезвычайно легко создавать такие соглашения. Для того, чтобы доставлять необходимое сырье для тысячи прядильщиков и ткачей, достаточно, пожалуй, 6 чесальщиков шерсти. Если бы они создали соглашения не принимать учеников, они не только могли бы увеличить свое производство, но могли бы даже поставить всю мануфактурную промышленность в своего рода рабскую зависимость от себя, подняв цену своего труда до размеров, которые бы значительно превышали уровень оплаты, свойственной природе их труда.»¹⁶

§3.1 Причины ограничения конкуренции

Попытки участников рынка ограничить или устранить конкуренцию могут быть продиктованы следующими мотивами:

- компании — лидеры конкурентной борьбы — стремятся закрепить ведущее положение на рынке и, в частности, установить дополнительные барьеры входа на товарный рынок для новых конкурентов;
- компании-аутсайдеры также заинтересованы в том, чтобы для новых конкурентов были установлены дополнительные барьеры входа на товарный рынок. Кроме того, они стремятся «стабилизировать» рынок (создать дополнительные

¹² Caves, R.E. (ed) (1992): *Industrial Efficiency in Six Nations*, Cambridge, MA: MIT Press, USA. С. 107.

¹³ Hay, D.A. and G.S.Liu (1997): "The efficiency of firms: what difference does competition make?", *Economic Journal* 107. С. 597 – 617.

¹⁴ Schumpeter J. *Can capitalism survive?* N. Y.: 1978. С. 24.

¹⁵ D.G. Goyder, *EC competition Law*, fourth edition, Oxford University Press, UK, 2003. С. 9.

¹⁶ Смит А. *Исследование о природе и причинах богатства народов*. М.: Соцгиз, 1962. С. 63.



трудности для покупателей, которые отказываются от продукции менее успешного продавца в пользу продукции более успешного), а также «стабилизировать» цены (они не должны снижаться в ходе конкурентной борьбы ниже «справедливого» уровня);

- в условиях рецессии, уменьшения потребительского спроса и переизбытка производственных мощностей все участники рынка (продавцы) могут предпринимать согласованные попытки удержать цены от снижения за счет отказа от конкуренции и раздела рынка.

Публично-правовые образования, органы власти и органы местного самоуправления пытаются ограничить или устранить конкуренцию, чтобы:

- защитить «местных» производителей — в этом случае устанавливаются административные барьеры входа на рынок для компаний из иных регионов;
- снизить цены на «социально-значимые товары» — для этого вводят запреты на вывоз товаров за пределы региона;
- выборочно поддержать крупнейшие компании, которые оказывают неформальную финансовую и иную помощь представителям органов власти и органов местного самоуправления;
- извлечь бюрократическую ренту, формальными и неформальными методами помогая участникам рынка преодолевать избыточные административные барьеры входа на рынок и выхода с него.

Угроза конкуренции, которая исходит от иных публично-правовых образований (государственных внебюджетных фондов, государственных учреждений, казенных, унитарных предприятий, наделенных функциями органов власти и органов местного самоуправления) в большинстве случаев связана с попытками представителей этих организаций извлечь бюрократическую ренту.

Наличие частных и публично-правовых угроз конкуренции на товарных рынках обуславливает возникновение специальной властной функции, направленной на защиту конкуренции от таких угроз.

§3.2 Государственная политика защиты конкуренции

Государственная функция защиты конкуренции в разных странах имеет различные наименования. В ряде государств (в том числе в России) ее принято называть государственным антимонопольным регулированием или политикой защиты и развития конкуренции (точное определение этих терминов дано ниже), в США — антитрестовской или конкурентной политикой, в Евросоюзе — конкурентной политикой. Однако общие цели

такой политики во всех странах формулируются схожим образом: «цель конкурентной политики, принимая во внимание все ее аспекты, заключается в защите благосостояния потребителей посредством поддержания высокого уровня конкуренции на общем рынке. Конкуренция должна вести к снижению цен, расширению выбора товаров, технологическим инновациям, и все это — в интересах потребителя»¹⁷.

Основы российской политики защиты и развития конкуренции заложены в Конституции Российской Федерации¹⁸. В ст. 8 сформулированы общие гарантии единства (целостности) федерального рынка и поддержки конкуренции, а также равенства участников рынка независимо от формы собственности: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности»; «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

Статья 34 устанавливает право каждого участвовать в экономической деятельности и запрет деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности»; «Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

В совокупности ст. 8 и ст. 34 содержат необходимые правовые условия для потенциального существования товарных рынков в состоянии конкуренции (для сравнения можно взять условия, характеризующие конкуренцию в рамках «структурного» подхода).

Статья 71 относит к предмету ведения Российской Федерации установление правовых основ единого рынка, что, в том числе, предполагает установление правил защиты и развития государством экономической конкуренции. Наконец, ст. 74 определяет пределы осуществления органами власти своих полномочий в регулировании товарных рынков: «На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств»; «Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности,

¹⁷ "The Future for Competition Policy in the European Union", Merchants Taylor's Hall, London, 9 July 2001, выступление Коммиссионера по конкуренции Марио Монти, доступно на сайте Еврокомиссии: http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_speeches_by_the_commissioner.html.

¹⁸ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.



защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей».

Характеризуя нынешнюю российскую политику защиты и развития конкуренции, можно говорить о двух ее взаимосвязанных аспектах. В широком смысле слова государственная политика защиты и развития конкуренции представляет собой целый комплекс мер. Они предусматриваются и реализуются во всех секторах экономики и направлениях государственной политики (например, в налоговой политике) и направлены на создание проконкурентных основ функционирования экономики, а также на поощрение конкуренции методами государственной на промышленной, налоговой, бюджетной, внешнеэкономической и иной политики. В узком смысле слова государственную политику защиты и развития конкуренции принято называть антимонопольным регулированием, которое направлено, в основном, на пресечение антиконкурентных действий на уже существующих рынках (именно в этом значении в США используется термин *antitrust policy*, или «анти-трестовская» политика) и в значительно меньшей степени — на предупреждение таких действий.

§3.3 Программы защиты и развития конкуренции в Российской Федерации

Государственная политика защиты и развития конкуренции в широком смысле реализуется в ряде программных документов.

Исторически первым из таких актов следует считать «Государственную программу демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)»¹⁹. Задуманная в качестве необходимого дополнения ширококомпабной политики приватизации государственного и муниципального имущества программа демонополизации была призвана сформировать базовые рыночные институты и не допустить создания частных монополий в процессе передачи государственного имущества в частные руки. По существу, это была первая попытка перспективного видения основных институтов свободного рынка в Российской Федерации.

Вот как были сформулированы приоритеты в этой программе. «На ближайший период определяются следующие приоритетные направления политики демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации:

- создание нормативно-правовой и организационной базы государственного контроля и регулирования деятельности субъектов естественной и государственной монополий;
- осуществление первоочередных мероприятий по демонополизации хозяйственных комплексов:

торгового, строительного, связи, транспортно-дорожного (за исключением железнодорожного), машиностроительного;

- осуществление государственного контроля за ходом приватизации государственных и муниципальных предприятий в целях соблюдения антимонопольных требований и предупреждения создания новых монопольных структур, не относящихся к естественной монополии;
- устранение экономических и административных барьеров для свободного перемещения товаров, услуг и капиталов на рынках Российской Федерации;
- снижение финансово-экономических, организационных и правовых барьеров для входа на рынок конкурирующих структур;
- пропаганда политики демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации и подготовка кадров для реализации антимонопольного законодательства и демонополизации различных сфер экономики».

Ключевые мероприятия программы были реализованы вполне успешно, хотя и не в столь короткие сроки (от полутода до полутора лет), как это было намечено программой:

- федеральным законом введено регулирование деятельности субъектов естественных монополий (заметим, что программа предусматривала разработку федерального закона о регулировании деятельности любых монополий);
- принятые в 1995 г. Гражданский кодекс, законодательство о размещении государственного заказа, а также изменения в законодательство о биржах реализовали положения программы о создании правовых и организационно-экономических условий для включения рыночных механизмов оптимизации товаропотоков, формирования цен и тарифов на социально-значимые товары и услуги;
- введен государственный контроль за экономической концентрацией;
- федеральным законом установлены правила сдачи государственного и муниципального имущества в концессию;
- в налоговое, стимулирующие развитие малого и среднего предпринимательства.

Не были реализованы мероприятия программы по введению проконкурентных положений в законодательство об иностранных инвестициях и внешнеэкономической деятельности.

Крупнейшим достижением программы следует считать реализацию комплекса мер по реформированию ряда ключевых секторов российской экономики:

¹⁹ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. № 191.



- демонаполизацию сферы жилищно коммунального хозяйства²⁰;
- демонаполизацию и развитие конкуренции на рынках продукции строительного комплекса²¹;
- демонаполизацию рынка услуг связи²².

Правительство РФ разработало также программу демонаполизации рынков товаров рыбного хозяйства²³, однако ее результативность не поддается оценке.

Идеи программы демонаполизации экономики легли в основу реформ железнодорожного транспорта, электроэнергетики, газовой отрасли и отражены в соответствующих программных документах Правительства РФ. На уровне субъектов Российской Федерации были разработаны и реализованы региональные программы демонаполизации.

Этапным документом программного характера политики защиты и развития конкуренции является «Программа развития конкуренции в Российской Федерации»²⁴, которая интегрировала в себе мероприятия секторального характера (т.е. меры по развитию конкуренции в отдельных отраслях и на отдельных рынках), а также меры общего характера, оказывающие влияние на все сектора экономики и рынки.

Меры секторального характера затрагивают следующие отрасли и рынки:

- рынок нефтепродуктов и сферу авиатопливообеспечения;
- рынок газа;
- электроэнергетику;
- сферу жилищно-коммунального хозяйства;
- рынки минеральных удобрений и сырья для их производства;
- рынки агропродовольственной продукции;
- сферу розничной торговли;
- строительный рынок;
- рынки цемента, коксующегося и металлургического угля;
- сферу железнодорожного транспорта.

Меры общего характера предусматривают проконкурентные изменения в:

- таможенно-тарифном и нетарифном регулировании внешней торговли;
- налоговой политике;
- государственных программах развития инфраструктуры (стратегии и программах развития транспортной инфраструктуры, программах отраслевого развития, инвестиционных программах субъектов естественных монополий, долгосрочных целевых программах и федеральных целевых программах);

²⁰ См. Постановление Правительства РФ от 20.12.1997 № 1613.

²¹ См. Распоряжение Правительства РФ от 8.09.1994 № 1456-р.

²² См. Постановление Правительства РФ от 4.09.1995 № 878.

²³ См. Распоряжение Правительства РФ от 27.02.1998 № ВХ-П1-06016.

²⁴ См. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 № 691 – Р.

- системе государственных и муниципальных закупок;
- регулировании деятельности субъектов естественных монополий;
- политике поддержки и развития среднего и малого предпринимательства.

Результаты первых двух лет реализации программы (2009–2010 гг.) для развития конкуренции:

- при предоставлении в пользование государственного или муниципального имущества введен конкурсный (аукционный) порядок заключения договоров аренды (доверительного управления) такого имущества;
- на крупнооптовых рынках нефти и нефтепродуктов доля товара, реализуемого на биржевых торгах, доведена до 10% от объема внутрисекторного потребления;
- обновлено антимонопольное законодательство;
- во всех регионах страны разработаны и утверждены региональные программы развития конкуренции;
- осуществлен переход на электронную форму аукционов при размещении государственного и муниципального заказов;
- создан общероссийский сайт государственных и муниципальных закупок;
- установлены правила недискриминационного доступа к услугам аэропортов.

§3.4 Развитие системы антимонопольного регулирования в Европе

Государственная политика защиты и развития конкуренции в узком смысле слова, а именно антимонопольное регулирование, предполагает реализацию государством следующих охранительных функций:

- пресечение антиконкурентных соглашений участников рынков;
- пресечение одностороннего антиконкурентного поведения;
- пресечение антиконкурентных действий публично-правовых образований;
- контроль за экономической концентрацией.

Государственное антимонопольное регулирование вырастает из защиты государством свободы торговли и свободы предпринимательства (в частности, свободы использования гражданином своего ремесла и имущества). Наиболее ранние решения судов в странах с общим правом, которые бы утверждали именно эти ценности, относят к концу XV в. Именно тогда суды Великобритании начали признавать ничтожными положения договоров, в силу которых ремесленник отказывался от использования



своего ремесла на определенной территории и/или на определенный срок, если такой отказ не был связан с основным предметом договора и имел единственной целью устранение конкурента с товарного рынка. В хрестоматии по истории права также вошел прецедент (решение суда королевской скамьи) от 1 января 1599 г., которым было признано незаконным монопольное право на ввоз и продажу на территории Соединенного Королевства игральные карты, дарованное королевой Елизаветой сэру Эдварду Дарси. Вот как мотивировал высокий суд свое решение:

- такая монополия будет препятствовать лицам, знающим необходимое ремесло, осуществлять его и тем самым станет способствовать праздности;
- предоставление монопольного права причинит ущерб не только ремесленникам, занятым в этой области, но также всякому, кто захочет воспользоваться плодами их трудов, поскольку монополист поднимет цену товара и не будет иметь никаких намерений поддерживать его необходимое качество;
- королева намеревалась предоставить такое монопольное право из соображений общего блага, но она, несомненно, стала жертвой обмана, поскольку такая монополия может быть использована только в частных интересах монополиста;
- дозволение монополизировать торговлю создало бы опасный прецедент, в особенности потому, что лицо, которому в данном случае предоставили монопольное право, ничего не знает об изготовлении карт и к тому же не существует закона, который бы разрешал установление такой монополии²⁵.

Понимание королевским судом Великобритании опасной природы и вредных последствий монополии, однако, не привело к появлению значимых прецедентных решений в защиту свободы торговли и свободы предпринимательства ни в Соединенном Королевстве, ни в его колониях, заимствовавших у метрополии систему права. Вплоть до конца XIX в. в странах с общим правом суды могли признать законным картельное соглашение (соглашение конкурентов) о разделе рынка или об установлении единой цены на рынке, или о бойкоте группы потребителей.

Доктринальное представление о конкуренции как об охраняемом законом благе сложится не ранее XX в. Поэтому вплоть до принятия первых законов о защите конкуренции охраняемые судебными решениями ценности — свобода торговли и свобода предпринимательской деятельности — вызывали двойственность судебных

оценок. Решение, защищавшее право лица на использование своего ремесла (защита предпринимательства), могло ограничивать свободу договора (ограничение свободы торговли) и наоборот²⁶.

Первые законы, направленные на защиту конкуренции, были приняты сразу после гражданской войны в США²⁷. В 1890 г. в США вступил в силу федеральный закон, знаменитый **акт Шермана**, который содержал запрет на соглашения, ограничивающие торговлю между штатами, а также запрет на индивидуальные попытки монополизации торговли²⁸. Акт Шермана, который сегодня принято считать краеугольным камнем конкурентного права, не имел серьезного доктринального обоснования и унаследовал все несообразности взглядов юридического сообщества того времени на проблемы свободы торговли и предпринимательства.

Этот закон «содержит необычайно широкие и туманные формулировки. Например, ст. 1 запрещает «соглашения или объединения в форме треста или в какой-либо иной форме, тайные стоворы и иные действия, направленные на ограничение торговли или коммерции между штатами или с иностранными государствами». Статья 2 содержит запрет на действия, попытки к совершению действий или сговор с целью осуществить «монополизацию» рынка. Ни один из этих терминов не определен в данном законе. С другой стороны, любой деловой контракт представляет собой ограничение свободы сторон путем наложения на них обязательств, и таким образом «ограничивает» свободу торговли. Учитывая это, Верховный суд США установил, что, принимая закон Шермана, Конгресс имел в виду запрет лишь *неразумных и неоправданных* ограничений торговли. Поскольку именно суды устанавливают, какого рода предпринимательская практика отвечает «правилу разумности», именно судебные решения и определяют реальное содержание большей части антитрестовского законодательства²⁹.

Принципиально иначе складывается **антимонопольное законодательство в интеграционном объединении стран Западной Европы** (в Европейском экономическом сообществе, позднее — Евросоюзе).

Предшествующий европейский опыт был крайне неудачен. В начале XX в. в Австро-Венгрии разрабатывался закон о запрете

²⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Darcy_v_Allein.

²⁶ Исторический анализ законодательства, направленного на пресечение монополий, с античности до нового времени приводится в работе русского экономиста первой половины XX в. И.М. Гольдштейна. «Экономическая политика», издание 2-е, исправленное и значительно дополненное. Курс лекций, читанный в Московском Университете и в Московском Коммерческом Институте. М., 1913. С. 50 – 59.

²⁷ Первым антитрестовским актом штата принято считать закон штата Мэриленд от 1867 г.

²⁸ Канада стала первой страной, в которой был разработан, принят и стал применяться закон, направленный против монополизации и защищающий конкуренцию. Это произошло в 1889 г.

²⁹ Уильям Бернам, Правовая система США, 3-й выпуск. – М.: РИО «Новая юстиция», 2007. С. 936 – 937, 1216.



антиконкурентных (картельных) соглашений, но он так и не был принят из-за распада империи. Первый европейский антимонопольный закон, запрещающий картельные соглашения, был принят в межвоенной Германии в 1923 году как ответ на неконтролируемую государством инфляцию, которую в основном генерировал неуклонный рост цен в частном секторе. Однако он не смог повлиять на реальные экономические процессы в стране.

До принятия этого закона германская промышленность была крайне картелизирована: в 1905 г. в стране насчитывалось 385 картелей, которые объединяли 12 000 компаний, а в 1923 г. — уже 1500 картелей. Соглашения о разделе рынка или/и установлении единой цены были законным и распространенным видом соглашений на многих важнейших рынках. Именно картели устраняли там реальную конкуренцию. Закон не запрещал антиконкурентные соглашения как таковые, он лишь требовал обязательной их регистрации в уполномоченном ведомстве для того, чтобы предотвратить злоупотребления участниками картеля своей рыночной властью. Практика регистрации соглашений сопровождалась дальнейшим ростом их числа и даже введением обязательного участия в картеле для компаний, действующих на «нестабильных» рынках.

Нацисты, пришедшие к власти в 1933 г., не отменили закон, но фактически санкционировали полную картелизацию германской промышленности. Таким образом, предвоенный опыт единственной европейской страны, у которой было собственное антикартельное законодательство, скорее компрометировал его, нежели доказывал его общественную полезность³⁰.

По-настоящему оригинальное и действенное антимонопольное законодательство появилось в Западной Европе лишь в конце пятидесятых годов: **1 января 1958 г. вступил в силу Римский Договор о создании Европейского Экономического Сообщества.** В нем до наших дней в неизменном виде сохранились наднациональные правовые нормы о защите конкуренции³¹. Поскольку **именно европейское наднациональное законодательство о защите конкуренции легло в основу российского законодательства,** имеет смысл рассмотреть европейский вариант более детально.

Римский Договор содержит два запрета на антиконкурентное поведение:

- запрет на антиконкурентные соглашения, антиконкурентные решения ассоциаций (объединений) компаний, антиконкурентные согласованные действия, а также правила, в соответствии с которыми такие соглашения (решения ассоциаций и согласованные действия) могут быть признаны допустимыми;
- запрет на злоупотребление доминирующим положением компаний на товарном рынке (именно из Римского Договора российский законодатель заимствовал этот термин для обозначения одностороннего антиконкурентного поведения); этот запрет не содержит каких-либо исключений.

Римский Договор вводит относящиеся к антимонопольному регулированию специальные положения о применении указанных выше запретов (а также иных положений договора) к так называемым публичным предприятиям³² и предприятиям, наделенным специальными или исключительными правами. Договор устанавливает для таких предприятий ограниченные исключения из запретов на антиконкурентное поведение.

Позднее актами Совета ЕЭС³³ был введен контроль за слияниями и поглощениями³⁴, запрет на оказание государственной помощи и исключения из такого запрета (под государственной помощью понимается избирательное предоставление публично-правовыми образованиями льгот и преимуществ хозяйствующим субъектам), а также процедура предоставления государствами — членами ЕЭС — разрешения на государственную помощь участникам рынка. **В отличие от анти-монопольных органов США, Совет и Еврокомиссия наделены широким правом издавать нормативные акты, устанавливающие правила применения положений Римского Договора о конкуренции.**

Так, Совет уполномочил Еврокомиссию издать общие исключения из запрета на антиконкурентные соглашения (так называемые *block exemptions*), правила рассмотрения дел о нарушении положений Римского Договора о конкуренции, правила рассмотрения жалоб, правила проведения расследований, правила проведения слушаний. Кроме актов о контроле за господством и экономической концентрацией, Совет самостоятельно издал базовое регулирование о том, как Еврокомиссия и органы по защите конкуренции стран-членов должны применять положения Римского Договора о конкуренции, установив сферу компетенции каждого.

³⁰ См., например, Massimo Motta, *Competition policy: theory and practice*, Cambridge University Press, UK, 2004. С. 617; или D. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Clarendon Press, UK, 1998.

³¹ В этот день также вступил в силу закон о защите конкуренции ФРГ и было создано первое в Европе ведомство, защищающее конкуренцию — Bundeskartellamt, или Федеральное управление по картелям ФРГ.

³² Договор не содержит перечня таких предприятий, в общеевропейском праве он формируется ad hoc решениями Еврокомиссии и Европейского суда. По своей экономической природе публичные предприятия и предприятия, наделенные специальными или исключительными правами, схожи с российскими субъектами естественных монополий и монополиями, основанными на законе.

³³ Высший орган европейского интеграционного объединения, состоит из глав государств-членов.

³⁴ Regulation 139/2004 (2004) OJ L24/1, заменившее Regulation 4064/89 (1989) OJ L395/1.



Важнейшую роль в становлении антимонопольного регулирования в ЕЭС сыграл Европейский суд. Его решения основываются на прямо высказанных доктринальных представлениях суда о правовых аспектах защиты конкуренции, формируют базовый глоссарий и нормы материального права в сфере защиты конкуренции.

§3.5 Развитие системы антимонопольного регулирования в России

Российское антимонопольное регулирование складывалось под сильным влиянием общеевропейской традиции. Первый закон, принятый еще во времена СССР³⁵ и направленный на защиту конкуренции, содержал:

- запрет на злоупотребление доминирующим положением хозяйствующего субъекта на товарном рынке;
- запрет на антиконкурентные соглашения;
- запрет на антиконкурентные действия публично-правовых образований;
- правила и перечень объектов государственного контроля за экономической концентрацией.

Закон не распространял сферу своего действия на отношения участников финансового и фондового рынков, поскольку они еще отсутствовали в стране. Позднее, в 1999 г., был принят федеральный закон³⁶, который в содержательном плане дублировал положения Закона РСФСР, однако применялся исключительно к отношениям, возникающим на финансовом и фондовом рынках. Лишь в 2006 г. вступил в силу новый федеральный закон, имеющий единый предмет регулирования, он применяется на всех видах рынков и в отношении любых хозяйствующих субъектов.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) стал важным этапом модернизации всего российского антимонопольного законодательства. По существу, закон подвел итоги более чем пятнадцатилетнего периода развития антимонопольного законодательства в России, длительной практики его применения антимонопольным органом и судами, научного осмысления проблем правовой защиты конкуренции.

За пятнадцать лет развития антимонопольного законодательства ежегодно принималось более 800 судебных решений, свыше 3500 решений антимонопольных органов (федерального антимонопольного органа и его территориальных органов).

³⁵ Закон РСФСР от 22.03.1991 N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (далее — Закон РСФСР).

³⁶ Федеральный закон от 23.06.1999 № 117-ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" (принят ГД ФС РФ 04.06.1999).

За этот период несколько десятков дел, связанных с применением антимонопольного законодательства, рассмотрел Высший арбитражный суд РФ, который в 1997 г. в специальном информационном письме³⁷ закрепил толкование отдельных аспектов антимонопольного законодательства, а в 2008 г. обобщил практику его применения решением пленума³⁸.

В эти же годы проблема конкуренции как особого объекта правовой защиты была осознана рядом гуманитарных научных дисциплин (прежде всего институциональной экономической теорией³⁹ и юриспруденцией⁴⁰, в меньшей степени — экономической социологией), что создало определенный теоретический фундамент для уточнения основополагающих понятий и положений антимонопольного законодательства.

Ключевые новации Закона о защите конкуренции:

- установлен унифицированный для различных видов рынков понятийный аппарат; сформулированные с его использованием положения, в том числе инструментарий государственного антимонопольного регулирования, делают закон применимым к отношениям как на товарных, так и на финансовых рынках;
- конкретизированы запреты на антиконкурентное поведение участников рынка; последовательное проведение идеи исполнимости запретов тесно увязано с расширением перечня видов антиконкурентного поведения, которые могут подпадать под такие запреты;
- введено принципиально новое регулирование избирательного государственного вмешательства в функционирование рынка, в качестве неопровержимой презумпции определяется антиконкурентный характер и последствия такого вмешательства;
- подробно определены все процедуры вмешательства антимонопольного органа в функционирование товарных рынков, что позволяет алгоритмизировать принятие антимонопольным органом решения с учетом конкретных обстоятельств, а также гарантировать хозяйствующему субъекту предусмотренное законом участие в принятии такого решения;

³⁷ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.03.1998 № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства».

³⁸ Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства".

³⁹ Следует отметить публикации Фонда «Бюро экономического анализа» за период с 1996 г. по наст. время, работы А.Е. Шастишко, С.Б. Авдашевой, А.А. Яковлева, П.В. Крючковой, В.Л. Тамбовцева.

⁴⁰ Подробный хронологический указатель русскоязычной юридической литературы по вопросам защиты конкуренции за период с конца XIX в. по настоящее время приводится в работе В.А. Белова «Крепостное законодательство о конкуренции» — М., «Центр ЮриИнфоР», 2006. С. 97. В указатель не вошли, но должны быть отмечены составляемые Н.И. Клейн регулярные обзоры и комментарии арбитражной практики по спорам, связанным с применением антимонопольного законодательства, в выпускаемом Институтом законодательства и сравнительного правоведения «Комментарии судебно-арбитражной практики».



■ в отношении отдельных товарных рынков закреплен принцип сорегулирования, т.е. совместного и консенсусального принятия решения антимонопольным органом и соответствующим органом государственной власти — регулятором (например, на рынке финансовых услуг), если на таком рынке необходимо вмешательство государства в целях восстановления состояния конкуренции.

С момента вступления в силу Закона о защите конкуренции утратили силу Закон РСФСР № 948-1 (за исключением положений, касающихся аффилированных лиц) и Федеральный закон № 117-ФЗ, но сохранилось их **концептуальное ядро**:

- неразрывный предмет регулирования — отношения, связанные с защитой конкуренции, независимо от сферы и формы их существования (будь то сфера гражданско-правовых договорных отношений, сфера административных отношений, предполагающая исполнение участниками рынка властных предписаний соответствующих публично-правовых образований, российская или иностранная территория);
- государственный контроль и надзор за соблюдением антимонопольного законодательства, который позволяет участникам рынка защищать свои нарушенные права;
- осуществление такого контроля и надзора уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, функции которого относятся к предмету регулирования.

Орган исполнительной власти в структуре правительства Российской Федерации, осуществляющий антимонопольное регулирование, был создан в 1991 г. Антимонопольный орган сменил несколько названий, приобрел и терял свои функции (неизменно за этим органом оставались закрепленными только те функции, которые связаны с осуществлением антимонопольного регулирования). По состоянию на 2010 г. он имеет наименование **Федеральная антимонопольная служба**⁴¹. В таблице приведена статистика, характеризующая антимонопольное регулирование в Российской Федерации в 2008–2009 гг.

Законодательство Российской Федерации предусматривает множественность антимонопольных органов. Законодательство о банках определяет, что «соблюдение антимонопольных правил в сфере банковских услуг контролируется Государственным комитетом

Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур совместно с Банком России»⁴². Это же законодательство наделяет Банк России самостоятельной функцией по контролю за соблюдением антимонопольных правил при осуществлении Банком контроля за экономической концентрацией в банковской сфере.

Указанные положения законодательства о банках развиваются в антимонопольном законодательстве в **концепцию антимонопольного сорегулирования деятельности кредитных организаций**, устанавливающую объем полномочий, функции и сферу регулирования ФАС России и Банка России. Элементы антимонопольного сорегулирования характерны и для иных сфер деятельности финансовых организаций, которые подлежат обязательному лицензированию федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Обзор основных институтов антимонопольного регулирования в России будет неполным без указания на **роль Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации** (далее — ВАС РФ). За период с 1998 по 2010 гг. ВАС РФ актами своих коллегиальных органов⁴³, по существу, самостоятельно сформировал важные элементы конкурентного права: уточнил сферу применения антимонопольного законодательства (в части применения его требований к гражданско-правовым отношениям и распространения его запретов на «вертикальные» соглашения), расширил определения ряда ключевых понятий, установил пределы полномочий антимонопольного органа (в отношении гражданско-правовых споров хозяйствующих субъектов и т.д.

Активная роль российских судебных органов в формировании правил антимонопольного регулирования соответствует практике Европейского Союза и США. В сфере применения антимонопольного законодательства многие комментаторы отмечают модельный характер роли, которая исторически свойственна судам в странах с общим правом, для государств с континентальной системой права: суды активно формируют материальные и процессуальные нормы конкурентного права и в своих решениях определяют пределы антимонопольного вмешательства административных органов в различные сферы общественных отношений. Эта тенденция наблюдается и в России.

⁴² См. Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 (ред. от 23.07.2010) «О банках и банковской деятельности», ст. 11 и ст. 32.

⁴³ Уже указанные выше информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.03.1998 № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства», Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» с дополнениями, внесенными решениями пленумов ВАС РФ в 2009 и 2010 гг.

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 331 (ред. от 15.06.2010) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».



Основные итоги работы ФАС России по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства за 2008–2009 гг.

Показатели	2008 г.	2009 г.	2009 г., % к 2008 г.
Возбуждено дел — всего, в т.ч. по пресечению:	6541	9664	147,7
злоупотреблений доминирующим положением и антиконкурентных соглашений	1998	2899	145,1
недобросовестной конкуренции	517	687	132,9
антиконкурентной деятельности органов власти	2978	5003	168,0
Выявлено нарушений — всего, в т.ч. по признакам:	7249	9026	124,5
злоупотреблений доминирующим положением и антиконкурентных соглашений	1982	2086	105,2
недобросовестной конкуренции	395	523	132,4
антиконкурентной деятельности органов власти	3839	5463	142,3
Устранено нарушений — всего, в т.ч. по признакам:	6033	6756	112,0
злоупотреблений доминирующим положением и антиконкурентных соглашений	1515	1303	86,0
недобросовестной конкуренции	301	340	113,0
антиконкурентной деятельности органов власти	3428	4415	128,8
Принято решений о подаче иска в суд	179	263	146,9
Удовлетворено судебных исков	83	123	148,2
Выдано постановлений о наложении штрафа (с учетом отмененных судом)	2025	2592	128,0
Средний размер уплаченного штрафа, тыс. руб.	497,3	349,6	70,3
Рассмотрено ходатайств и уведомлений по контролю за экономической концентрацией	7981	5869	73,5
в том числе ходатайств	5821	4160	71,5
Рассмотрено заявлений о даче согласия на предоставление государственной и муниципальной преференции	3173	7295	229,9

Российская Федерация вступила во второе десятилетие XXI в., имея сложившуюся государственную политику развития конкуренции, развитую институциональную инфраструктуру антимонопольного регулирования, зрелое антимонопольное законодательство, работающее законодательство о наказаниях за ограничение конкуренции и сформированную судеб-

ную практику. Доктринальные взгляды представителей российского конкурентного права находятся в русле общемировых тенденций, основаны на лучшей судебной и административной практике ведущих антимонопольных органов мира и дают широкое представление об этой интересной сфере общественных отношений.